ЦЕНТР ПРАВОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

АССАМБЛЕЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ
НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ БЕЛАРУСИ

**ОЛЬГА СМОЛЯНКО**
**ЮРИЙ ЧАУСОВ**

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ СВОБОДЫ АССОЦИАЦИЙ

Минск
2016

УДК 061.2(476):34
ББК 66.7(4Беи)
С51

**Смолянко, О.**

С51 Государственная политика в отношении некоммерческих организаций в Республике Беларусь в контексте европейских стандартов свободы ассоциаций / Ольга Смолянко; Юрий Чаусов. — Минск, 2016. — 124 с. — Библиогр.: С. 108–122 (152 наз.).

**УДК 061.2(476):34**
**ББК 66.7(4Беи)**

# Содержание

***Ключевые слова:*** *некоммерческие организации, общественные объединения, государственно-общественные объединения, прогосударственные объединения, законодательство о некоммерческих организациях, правовое регулирование, государственная политика, международные стандарты, деятельность НКО, ликвидация НКО, делегализация, объединение НКО, деполитизация, политизация.*

Объект исследования — государственная политика в области регулирования создания и деятельности НКО. Предмет исследования — взаимосвязь между государственной политикой регулирования НКО и развитием белорусских НКО. Цель исследования — изучение характера влияния государственной политики на НКО в Республике Беларусь. Основные задачи исследования: определить практику государственной политики в отношении регулирования НКО в странах посткоммунистической трансформации на примере международных стандартов и опыта Словакии; провести политико-правовой анализ и сравнение белорусской государственной политики в отношении регулирования НКО в период формирования и укрепления авторитарных тенденций и в период консолидированного авторитарного режима; определить влияние указанной государственной политики на развитие белорусских НКО.

С использованием таких методов, как сравнительное и историческое политико-правовое исследование, был сделан вывод, что белорусская практика регулирования НКО не соответствует стандартам в данной области, существующим в демократических странах. Политика государства в области регулирования НКО, обусловленная в основном календарем избирательных и иных политических кампаний, направлена на минимизацию влияния НКО и их изоляцию от общества. В то же время политика властей в этой сфере не является стабильной, зачастую носит ситуативный характер. Направленность государственной политики привела к расколу сектора по признаку политической лояльности (политизация и деполитизация НКО), делегализации многих НКО, уменьшению значимости общественной деятельности НКО, появлению

новых форм общественной активности. Белорусское государство целенаправленно создает субституты гражданского общества в условиях консолидированного авторитарного режима.

Теоретическое значение работы состоит в выработке новаторской методологии исследования белорусских НКО через применение комбинированного метода политико-правового анализа для исследования взаимодействия государства и НКО в рамках развивающейся авторитарной системы власти. Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы при планировании деятельности белорусских органов государственного управления в условиях либерализации политического режима и возвращения Беларуси на путь демократического развития. Исследование может быть полезно ученым-юристам, ученым-политологам, преподавателям юридических и политологических дисциплин, студентам.

# Список сокращений

| | | |
|---|---|---|
| БПСМ | — | Белорусский патриотический союз молодежи |
| БРСМ | — | Белорусский республиканский союз молодежи |
| БСМ | — | Белорусский союз молодежи |
| БСМДОО «Рада» | — | Белорусский союз молодежных и детских общественных объединений «Рада» |
| БХК | — | Белорусский Хельсинкский комитет |
| МОТ | — | Международная организация труда |
| НКО | — | некоммерческая организация |
| НОПИ | — | Независимое общество правовых исследований |
| ОО | — | общественное объединение |
| ОБСЕ | — | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе |
| РОО | — | республиканское общественное объединение |
| СМИ | — | средство массовой информации |
| СНГ | — | Содружество Независимых Государств |
| ЦВЕ | — | Центральная и Восточная Европа |
| ЮНЕСКО | — | Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры |

# Введение

Проблемы демократизации в настоящее время остаются в центре внимания политической науки. Интерес к ним сохраняется как у обществоведов стран, относящихся к устойчивым демократиям, так и среди политологов, представляющих переходные общества с формирующимися демократическими системами. Данное направление исследований особенно актуально для стран, переживающих процесс посткоммунистической трансформации.

Методология исследования в этой области развивается по нескольким направлениям: пересматриваются в соответствии с новыми реалиями и совершенствуются старые теоретико-методологические подходы, разрабатываются новые видения природы и форм демократических переходов, в ходе концептуализации конкретных случаев транзита разрабатываются прикладные модели демократизации. Проблемы демократизации исследуются с позиций самых различных методологических подходов, и в ближайшем будущем маловероятно формирование обобщенной теории перехода к демократии, что в том числе обусловлено субъективизмом исследователей, их вовлеченностью в исследуемые процессы. Указанная область знания в настоящее время активно развивается и представляет собой один из динамичных сегментов в методологии политической науки.

Эти изменения в методологии исследований происходят под влиянием ряда факторов: переход науки в постнеклассическую стадию развития с пересмотром парадигм и программ исследования; необходимость осмысления имеющегося опыта перехода к демократии, в том числе связанного с неудачами отдельных демократических проектов, разработанных на основе прежних теоретических построений; резко возросшие темпы социальных изменений в современных обществах и нарастание противоречий в современном мире; процессы глобализации и связанная с ними

напряженность во взаимоотношениях демократических и недемократических государств, представляющих разные цивилизации. В целом наблюдаемые процессы политических изменений в переходных обществах требуют исследования с новых научных позиций, научно обоснованных концепций, объясняющих неудачи демократизации и предлагающих адекватные новым условиям модели демократического развития.

Там, где происходит демократическая трансформация, наработки мировой политической науки применяются к национальному материалу, к локальному опыту демократизации. Не обходит стороной этот процесс и Беларусь, представляющую собой вариант возврата к авторитаризму и недемократическому правлению. Белорусский опыт заслуживает пристального внимания со стороны политической науки и в том числе требует совершенствования методологии исследования политических изменений.

Разработка методов исследования процессов демократизации в Беларуси сталкивается с несколькими группами трудностей. Исключительно сложно абстрагироваться от обстоятельств идеологического порядка, поскольку проблема находится в эпицентре дискуссий политиков: некоторые исследования в этой области выполняют функцию научного обслуживания определенных политических сил. Это становится очевидным при ознакомлении с наработками белорусской академической науки в форме так называемой белорусской государственной идеологии, претендующей на статус научной теории. В области теорий демократизации высока степень научного плюрализма, что не способствует выработке междисциплинарных теорий, адекватных данным различных наук. Эти трудности препятствуют разработке эффективной методологии для объективного исследования политических изменений в Беларуси.

Теории социальных изменений в переходных обществах, исследуя политическое развитие, зачастую исходят из различных видений объекта исследования. В данной области наблюдается доминирование системного подхода, однако в последнее время многие исследователи предпочитают сочетать системное видение политического с иными пониманиями политической реальности.

В частности, продуктивным в методологическом плане представляется сочетание теории изменения политических систем с парадигмой поля политики. Это означает универсалистский подход к объекту исследования, не столько отграничивающий политическую систему от экономической, социальной, культурной и правовой систем, сколько объединяющий их в единое политико-социальное пространство. Политическим при этом является все то, что имеет отношение к явлениям, институтам и отношениям, за которыми стоят власть и авторитет, вне зависимости от того, являются ли эти объекты элементами экономической, правовой, культурной либо политической (в узком, конституционном, понимании) системы.

Таким образом, существует проблема методологии исследования политических процессов в посткоммунистических переходных обществах в целом и в частности в белорусском обществе с его особым опытом возврата к авторитарной диктатуре. Данная работа представляет собой попытку нового взгляда на процессы политического развития в Беларуси в период формирования и укрепления авторитарных тенденций (1996–2000) и в период консолидированного авторитарного режима (2001–2006). Термин «консолидация режима» в отношении Беларуси использовал в частности К. Мацузато [71, с. 10].

Критерий подобного выделения двух этапов в политическом развитии нашей страны основывается на радикальном изменении нормативно-правового порядка осуществления политической деятельности, в том числе на изменении политико-правового положения акторов. Эти изменения отчетливо заметны в сфере государственного регулирования того сегмента общественных отношений, который принято называть гражданским обществом.

Данный период времени выбран в качестве рамок исследования в связи с тем, что именно тогда активно развивается нормативно-правое регулирование НКО, сопровождающееся принятием важных актов в этой области с соответствующей правоприменительной практикой. Одновременно в Беларуси усиливаются авторитарные тенденции, что в настоящее время привело к консолидации политической системы авторитарного типа. Мы по-

пробуем проследить взаимосвязь между этими двумя процессами. Представляет несомненный интерес функционирование НКО как структурного элемента гражданского общества в данный период, в том числе чрезвычайно важной характеристикой этого положения является государственная политика в данной области и ее последствия.

Категория гражданского общества имеет принципиальную важность для большинства современных теорий развития демократии. Но, несмотря на широкое применение этого термина, он до сих пор не является конвенционально уточненным. В результате научные дискуссии между представителями различных концепций демократизации сталкиваются с непониманием сути предлагаемых моделей демократизации и конкретных политических изменений. В рамках данной работы не ставится цели выработать понятие, адекватно отражающее категорию «гражданское общество Беларуси». Мы по возможности будем воздерживаться от употребления данного термина в связи с его многозначностью и в силу того, что белорусское сообщество НКО вряд ли может быть отождествлено с гражданским обществом в том понимании, которое вкладывается в этот термин применительно к государствам Европы, США и даже к соседним с Беларусью странам. Эпизодически употребляя этот термин, мы будем иметь в виду, скорее, не статичную институциональную картину совокупности НКО и иных негосударственных общественных структур, а динамичный процесс формирования и институционализации связей между общественными институтами в пространстве между индивидом и публичной властью.

Также следует учитывать условность распространенных, но недостаточно строгих терминов: третий сектор, общественный, неприбыльный сектор. Употребление подобных категорий было бы неадекватным в обществе, где даже коммерческий сектор находится в полном подчинении государственной администрации, а в сфере некоммерческой общественной деятельности все больший вес приобретают государственные, контролируемые государством и вдохновляемые государством общественные структуры. Распространение в Беларуси корпоративистской идеологии с

укреплением авторитарной власти ограничивает оперирование этими терминами в том значении, которое им придается в традиционных теориях демократизации.

Поэтому для целей данной работы мы будем пользоваться терминами, закрепленными в белорусском законодательстве в их непосредственном правовом значении. Термин НКО будет употребляться как синоним и в отношении белорусских организаций, и в отношении организаций иных стран. Термины «общественное объединение», «фонд», «учреждение» и иные будут использоваться нами в том значении, которое им придает белорусское законодательство, за исключением аспекта деятельности незарегистрированных организаций, что будет оговариваться особо. Основное внимание в данной работе будет уделяться такой наиболее распространенной организационно-правовой форме НКО, как ОО, не будут анализироваться потребительские кооперативы, политические партии, профсоюзы и религиозные организации. В отношении опыта регулирования отдельных видов НКО в других странах будут использоваться термины их национального законодательства.

Цель данной работы — изучение характера влияния государственной политики на НКО в Республике Беларусь.

Для достижения цели мы считаем необходимым поставить следующие задачи:

- определить, какова практика государственной политики в отношении регулирования НКО в странах посткоммунистической трансформации на примере международных стандартов и опыта Словакии;
- провести политико-правовой анализ и сравнение белорусской государственной политики в отношении регулирования НКО в период формирования и укрепления авторитарных тенденций и в период консолидированного авторитарного режима;
- определить влияние указанной государственной политики на развитие белорусских НКО.

Объектом исследования в данной работе является государственная политика в области регулирования создания и деятельности НКО. Предметом исследования является взаимосвязь меж-

ду государственной политикой регулирования НКО и развитием белорусских НКО.

При этом мы рассматриваем государственную политику в ее нормативных формах, воплощенных в виде правовых решений. В рамках данной работы не осуществляется анализ процесса принятия политических решений в этой сфере, поскольку для подобного исследования отсутствуют достоверные эмпирические данные. В данной работе не будут анализироваться мотивы, цели и механизмы выработки политических решений в интересующей нас области, а будут анализироваться только оформленные в нормативно-правовых документах политические решения, имеющие характер нормативного регулирования политического поля; государственная политика, оформленная через конкретные действия органов власти в виде правовых актов индивидуального и ненормативного характера; наблюдаемые последствия указанных решений и их влияние на социальную реальность.

Исследования белорусских НКО можно объединить в два класса: 1) исследования с точки зрения политической науки и социологии (основное внимание здесь уделяется функциональным методам анализа); 2) исследования институционального характера, осуществляемые с точки зрения права (акцент делается на формальные характеристики НКО и на нормы, регулирующие их). Первый поток исследований доминирует в независимой политологии, формально-правовое направление доминирует в официальной политологии — такое разделение обусловлено конъюнктурными факторами политического характера, которые зачастую отрицательно влияют на объективность исследований. В то же время исследования НКО с позиций политической науки с учетом реальной правовой практики в Беларуси остаются достаточно редкими, поскольку на эту область общественной системы обращено специфическое внимание. Эта тема является «неудобной» для государственных академических политологов, и поэтому они предпочитают оставаться в рамках формального институционального подхода.

Среди исследований белорусских НКО для целей настоящей работы представляют интерес источники обобщающего характе-

ра, посвященные правовому статусу НКО (А. М. Михаловский и К. Л. Томашевский [76], О. Смолянко [98], Е. Салямова [95] и др.), и специальные работы по отдельным правовым аспектам деятельности ОО (О. Слижевский [120], Д. Зикрацкий, С. Зикрацкий [64, с. 92–129], Е. Кузьминич [64, с. 304–327], О. Смолянко [121], И. Карамышева [55] и др.). К этому комплексу источников примыкают работы описательного характера и научно-практические рекомендации по некоммерческому законодательству (Е. Липская [64, с. 7–56], О. Смолянко [122] и др.). Зарубежный опыт регулирования НКО, в том числе применение международных стандартов, доступен белорусским исследователям как через зарубежные публикации [115, 147], так и через белорусские издания [31, 78, 116].

С другой стороны, белорусские политологи уделяют внимание функционированию НКО как элемента политической системы (В. Ровдо [107], В. Силицкий [1521], В. Чернов [140], И. Бугрова [11], Ю. Чаусов [136, 137, 138, 139], В. Карбалевич [56], А. Казакевич [53], [54], В. Мацкевич [70], А. Егоров [143], Кузьменкова [62], А. Потупа [94] и др.). Ряд работ представляют конкретные и эмпирические исследования, посвященные влиянию НКО на систему принятия политических решений (А. Витушко [16] и др.), на региональные политические процессы (И. Кулей [63] и др.), на электоральные кампании (И. Екадумова [33], А. Ляхович [65], В. Булгаков [12], Ю. Чаусов [5, с. 187–215], Т. Протько [102], А. Санников и И. Кулей [150] и др.), а также развитию grass-roots[1] инициатив (Д. Мельянцов [74] и др.), молодежных НКО (В. Чернов [17, с. 27–33], И. Белая [17, с. 34–54], А. Мацевило [72], О. Сацук [69] и др.), научно-исследовательских центров (О. Манаев [66], Ю. Дракохруст [30] и др.), просветительских организаций (С. Крупник, В. Мацкевич [61] и др.), правозащитного движения (Е. Тонкачева [99], А. Потупа [93] и др.), анализу НКО как формы групп интересов (А. Котиков [60] и др.), исследованию политической истории наиболее значимых белорусских ОО (М. Воронец [14] и др.) и т. д. Одновременно следует отметить, что концептуальные работы, обобщающие

[1] Организации непрофессиональной взаимопомощи людей друг другу [79, с. 22].

опыт развития белорусских НКО за конкретный период, являются редкостью (В. Ровдо [112, 148, 149], В. Чернов [140], Т. Протько [103] и др.), и зачастую основным источником информации о развитии НКО могут быть интервью с общественно-политическими деятелями либо материалы мемуарного характера (А. Беляцкий [10] и др.).

Особняком стоят исследования, представляющие собой анализ практик регулирования белорусских НКО с точки зрения теории прав человека, выполненные в форме мониторингов нарушений свободы ассоциаций (Правозащитный центр «Весна» [1], РОО БХК [67], Ассамблея демократических неправительственных организаций [123] и др.), мониторингов избирательного процесса (Гражданская инициатива «Партнерство» [3] и др.) либо анализов законодательства и правоприменительных практик (Е. Тонкачева [124] и др.).

В силу указанных выше причин между этими массивами источников не наблюдается взаимодействия, и даже взаимное цитирование исследований из этих двух направлений представляет собой, скорее, исключение. Исследования, выполненные в рамках политической науки, оказываются достаточно поверхностными, а часто и просто ошибочными в правовом отношении (например, В. Мацкевич [70]), исследования, выполненные правовыми методами, в своем большинстве не учитывают политических реалий Беларуси. Несмотря на подобный междисциплинарный раскол, лишь немногочисленные исследователи отдельно ставят проблемы развития методологии исследования НКО (например, Ю. Загуменнов [36]), чаще воспринимая его как данность.

Политико-правовое исследование с точки зрения комбинированного институционально-функционального подхода, на наш взгляд, поможет преодолеть это противоречие между указанными подходами. Представляется крайне важным попытаться выработать синтетический подход, который позволял бы определить влияние нормативно оформленных политических решений на практику деятельности НКО. Подобное исследование, помещающее НКО в политическое поле и рассматривающее их как предмет регулирования государственной политики, может иметь ме-

тодологическую ценность для белорусской политологии. В данной работе при помощи метода сравнительного и исторического политико-правового исследования осуществляется анализ предмета новыми средствами. В применении нового метода политико-правового исследования в отношении белорусских НКО заключается научная значимость работы.

Практическая значимость работы заключается в возможности использования результатов анализа закономерностей принятия политических решений в рамках регулирования НКО в Беларуси для выработки государственной политики в период возможного возвращения страны на демократический путь развития. Преодоление негативного влияния авторитарного правления на сообщество белорусских НКО, несомненно, будет одной из первоочередных задач, стоящих перед демократическим правительством в Беларуси.

Магистерская работа состоит из введения, трех разделов и выводов. Часть материалов, положенных в основу работы, является результатом исследований и практической работы автора в Фонде развития правовых технологий[2]. Первый раздел настоящей работы посвящен рассмотрению места НКО в структуре гражданского общества, специфики НКО как объекта государственного регулирования, международных стандартов регулирования в некоммерческой сфере, словацкого опыта развития НКО. Во втором разделе на основе метода политико-правового исследования рассмотрены особенности государственной политики в отношении НКО, влияние государственной политики на НКО в период формирования и укрепления авторитарных тенденций. В третьем разделе анализируются государственная политика в отношении НКО и ее воздействие на развитие некоммерческого сектора в период консолидированного авторитарного режима.

---

[2] НКО, целью которой является содействие развитию идей правовой защиты общественных интересов, правопреемник программной деятельности ОО НОПИ и Инновационного фонда правовых технологий.

# РАЗДЕЛ 1

# НКО как объект государственного регулирования

## 1.1. НКО как структурные элементы гражданского общества

Приступая к обсуждению места, занимаемого НКО в политической системе современного общества, необходимо определить временные и содержательные границы исследования. При этом, очерчивая пространство исследований НКО в исторической перспективе, некоторые исследователи помещают в него институты, исторически более древние, чем НКО в современном понимании. Наиболее радикальная точка зрения на этот счет возводит происхождение гражданского общества и, соответственно, его структурных элементов к Античности, связывая его с возникновением институтов частной собственности и государства, формированием особых концепций относительно взаимоотношений общественных структур и публичной власти [113]. А. В. Коптев, исследуя античную общественную жизнь, в рамках одного текста употребляет термин «гражданское общество» по отношению и к ранней рабовладельческой общине в греческих полисах, и к Римской империи времен ее расцвета [50]. Очевидно, что использование этого термина как тождественного термину «гражданская община» ведет к смешению понятий и девальвации специфики современного понимания институтов гражданского общества. Мы не можем найти аналогов НКО в таких «гражданских обществах», где отсутствуют понятия юридического лица, а также обособленного от общины свободного индивида, способного

демонстрировать интерес к независимому объединению с себе подобными в общих целях, не связанных с получением материальной выгоды.

Понятие «гражданское общество» используется в подобных концепциях для характеристики определенного состояния общества и связано с политической системой особого типа, в которой юридически обеспечены и политически защищены основные права и свободы личности, в силу чего оно может считаться цивилизованным, то есть гражданским обществом [50]. В отношении Античности это могли быть не только структуры гражданской общины полиса и более поздние «общественные движения» и зарождающиеся структуры церковной и академической жизни эпохи эллинизма, но даже и институты, связанные с более древними родоплеменными отношениями. Позднее, в Средневековье, подобную роль играют многие институты сословных отношений, а также в некоторой степени цеховые организации. Однако в рамках такого расширенного понимания гражданского общества теряется специфика его современных институтов, в том числе и НКО, несомненно принадлежащих к миру современных политических систем. Таким образом, следует разделять понимание гражданского общества как особого типа культуры и понимание гражданского общества как совокупности особого рода институтов, служащих формой проявления подобной культуры в рамках политической системы модерного общества.

При таких обстоятельствах в контексте исследования государственного регулирования НКО с исследовательской точки зрения будет продуктивным определить гражданское общество исключительно как феномен Нового времени. В этом смысле под НКО мы понимаем независимые от государственной власти общественные институты, направленные на реализацию потенциала совместной человеческой активности в некоммерческих целях. Существенными признаками явления в этом случае выступают: 1) обособленность общественного института от государственной власти при наличии развитого современного государственного аппарата регулирования, 2) функционирование института на основе добровольной активности свободных граждан, объеди-

ненных на основании общего интереса и без определяющей роли факторов, характерных для традиционного общества, 3) направленность деятельности института, не связанная напрямую с получением имущественной или иной материальной выгоды (получение такой выгоды может быть важным фактором, но только в том случае, когда она имеет общеполезный характер). Совокупность такого рода институтов и представляет собой гражданское общество в его институциональном понимании. При этом существенным признаком таких институтов является их признание со стороны публичной власти путем придания им того или иного правового статуса. В этом случае природа НКО определяется через нормативно закрепленное обособление от иных социальных институтов. Именно такое институциональное понимание структурных элементов гражданского общества представляется обоснованным в рамках настоящей работы, поскольку предмет исследования связан именно с институциональными взаимодействиями в рамках политической системы.

В связи с этим для настоящего исследования генеалогия происхождения НКО не представляется такой древней. Интересующий нас предмет — НКО — представляет собой современную, сравнительно молодую форму структур гражданского общества. Указанный тезис о НКО как о новом феномене подтверждается и употреблением этого термина. Если о гражданском обществе говорят часто, пространно и много, то категория НКО более строгая и четко локализованная во времени, что подтверждается законодательным закреплением правового статуса этих форм юридических лиц и иных объединений граждан. Именно юридическая формализация понятия НКО как добровольных, независимых от государства и неприбыльных объединений свободных граждан с возможностью приобретения статуса обособленного юридического лица может являться тем критерием, который определяет современное понимание структурных элементов гражданского общества и отличает его, например, от структурных элементов средневекового «гражданского общества».

Однако, констатируя подобное принципиальное отличие современных НКО от исторически предшествующих им обществен-

ных институтов со сходными функциями, мы должны отметить и преемственность в сфере правового регулирования этих институтов. Предшествующие институты — посредники между личностью и государственной властью зачастую напоминают современные НКО не только по вышеуказанному функциональному наполнению в рамках общественной системы, но и по своим правовым характеристикам. Особенно это характерно для более развитых форм тех институтов, которые ведут свое происхождение от средневековых организаций (современные бизнес-ассоциации, адвокатские коллегии, корпоративные организации врачей и некоторые иные профессиональные объединения, университетские самоуправления). Так, во многих странах все, кто хочет заниматься профессиями, подлежащими корпоративному праву, обязаны соответствовать требованиям, установленным корпорациями. В данном случае государство передает НКО часть своих полномочий и тем самым избавляется от необходимости расходовать средства на создание специальных органов государственного управления в данной области, одновременно передавая самим заинтересованным индивидам право принимать решения, касающиеся правил в области той или иной профессиональной деятельности. Отметим, что в некоторых правовых системах (например, особенно часто — в странах общего права) регулирование НКО напрямую строится на основании опыта регулирования их древних предшественников в сфере негосударственных объединений.

Однако, даже несмотря на отмечаемое сходство механизмов регулирования, мы все же вынуждены отказаться от возведения генеалогии НКО к эпохам, предшествующим XX столетию. Это обусловлено не особенностями правового регулирования общественных структур, а природой их понимания в рамках существующей политико-правовой системы. Современное НКО может возникнуть только на стыке двух антагонистичных сил — возрастающего индивидуализма свободной и независимой от общины личности, обладающей собственным неотъемлемым достоинством и интересами, с одной стороны, и усложняющегося в правовом отношении, совершенствующегося, усиливающегося государства — с другой. Именно свободный гражданин в условиях развитого

государства и представляет собой тот материал, без которого невозможно функционирование НКО. Отметим, что уже в Новое время, практически незадолго до начала бурного развития сектора НКО, в наиболее развитых государствах свобода ассоциаций и сама общественная деятельность были обставлены существенными ограничениями со стороны государственной власти либо были напрямую запрещены. С усилением и усложнением государства, обособлением индивида и ростом его коммуникационных возможностей происходит перелом в понимании возможностей независимых от государства объединений граждан — формируется новое, современное понимание понятия «гражданское общество», связанное с категориями НКО и свободой ассоциаций.

В связи с указанными обстоятельствами следует отметить важное значение теоретико-методологических предпосылок, с которых ведется построение методологии исследования совокупности НКО. Это те философские либо идеологические аксиомы, определяющие угол зрения, под которым исследователь смотрит на феномен НКО.

В первую очередь в качестве доминирующей концепции следует назвать либеральное понимание места НКО как структурных элементов гражданского общества в рамках политической системы. Существование современного демократического общества, его стабильность и плюрализм в нем обеспечиваются не только институтами электоральной демократии, но и постоянным диалогом между правящей группой и гражданами, а также постоянным участием граждан в принятии общественно значимых решений. Быстрое развитие НКО не есть результат чьей-то целенаправленной деятельности — но лишь результат естественного процесса реализации гражданами своих интересов. Как отмечает Р. Дарендорф, «в идеале гражданских обществ никто не строит, они развиваются самостоятельно. Кто-то создает Гарвардский колледж, еще кто-то — Республиканскую партию, кто-то третий начинает выпускать "Нью-Йорк Геральд" и так далее», однако чуть ниже ученый делает оговорку относительно современной ситуации в странах, проходящих дорогу к демократии ускоренными темпами: «у возникающих же сегодня демократий нет ни време-

ни, ни средств, чтобы ждать, пока все это случится само собой. Необходима какая-то намеренность, необходимо строить независимые организации и институты как промежуточное звено между правительством и индивидом» [цит. по: 73, с. 124]. Подобные взгляды не только обусловливают понимание сущности НКО в современном обществе, но и предполагают поддержку развития системы НКО в целях демократизации политической системы.

Альтернативой либеральному взгляду на систему взаимодействия государства, общества и НКО представляют собой многочисленные версии корпоративизма. В рамках подобных моделей государство выделяет из определенной группы интересов одного агента и вступает с ним в диалог как с выразителем этого интереса. Остальные представители этой группы могут влиять на власть через этого субъекта, который артикулирует мнение группы, ключевую роль при этом играют институты и механизмы социального партнерства. Хотя исторически корпоративизм являлся политическим ответом социалистическим движениям, реально многие социалистические правительства строили взаимоотношения с обществом и НКО именно по этой модели. Социальным реформам, проводившимся в странах, возглавлявшихся сторонниками большевизма или социал-демократии, сторонники корпоративизма противопоставляли власть корпораций — неизбираемых органов, представляющих различные отрасли народного хозяйства, которые должны были заменить собой профсоюзы. Политические партии в странах, ставших на путь корпоративизма, запрещались, так как они якобы препятствовали единению нации либо их роль сводилась к минимуму, деятельность НКО была существенно ограничена либо даже запрещалась (кроме определенных государством уполномоченных общенациональных объединений). В дальнейшем, во второй половине XX века, корпоративизм стал применяться не только в отношении социально-экономических групп интересов и классов, но и в отношении особых культурных сообществ, национальных и этно-конфессиональных групп [136].

Следует отметить, что при общей негативной коннотации термина «корпоративизм» (связанной с тем, что его лозунги брались

на вооружение авторитарными и фашистскими диктатурами), сама по себе та или иная степень корпоративизма характерна для многих демократических государств. Говорят даже об органичном корпоративизме (когда государство опирается на реально существующие легитимные структуры, выражающие общественные интересы, — наподобие Католической церкви в современных Италии и Испании) и неорганичном корпоративизме (когда государство само формирует актора, выражающего интересы корпорации, и таким образом оказывает влияние на структурирование системы общественных интересов). Апелляция к возможности органичного корпоративизма также используется при оправдании политики белорусских властей, что объясняется неразвитостью общественной структуры, сформированной в коммунистический период.

Указанная методологическая оппозиция между либеральным и корпоративистским подходами просматривается в исследованиях государственного регулирования белорусских НКО, которое составляет объект нашего исследования. В частности, официальные деятели белорусского правительства, например О. Пролесковский, заявляют о том, что в Беларуси строится именно «корпоративное государство», что позволяет объяснить современную государственную политику в этой сфере [цит. по: 5, с. 242, 245]. И наоборот, представители демократической оппозиции рассматривают сообщество НКО как агента демократических преобразований и развития Беларуси в направлении построения современного гражданского общества, что требует соблюдения белорусским правительством общепринятых стандартов правового регулирования НКО и свободы ассоциаций. Только учитывая разницу между этими двумя позициями относительно места НКО в политической системе современного общества, мы можем приступать к исследованию политико-правового статуса НКО в конкретных условиях современной Беларуси.

Позиционирование НКО в политической системе не является пассивным: сами НКО влияют на конфигурацию политической системы, привносят в нее динамику. В связи с этим следует еще раз отметить, что современная политическая наука исключитель-

но большое значение придает деятельности НКО как агентам демократизации. Практика первых двух третей XX столетия показала, что простого переноса текстов конституции и политических институтов, апробированных в странах состоявшейся демократии, недостаточно для успеха в демократическом строительстве в новых государствах. После фиаско в странах, освободившихся от колониальной зависимости, теоретики демократизации стали придавать все большее значение структурным и культурным предпосылкам для демократии. Именно деятельность неправительственных организаций зачастую связывалась с формированием таких предпосылок.

Следует упомянуть ту роль, которая отводится современным НКО в рамках теорий, объединенных под общим термином «транзитология», которые как комплекс идей сформировались в период так называемой третьей волны демократизации [135]. При всей своей условности понятие «глобальная демократическая волна» (кроме С. Хантингтона его также используют Ф. Шмитер и Т. Карл, Г. Роуэн, Г. О'Доннел, А. Степан, Х. Линц и др.) определяет многообразные процессы общественно-политических трансформаций, происходящих в разных регионах мира и объединяемых как самими попытками перехода от недемократических форм правления к более демократическим, так и некоторыми общими факторами и обстоятельствами. Центральной категорией тут являлось понятие гражданской культуры (civic culture — буквально «культура гражданственности»), введенное Д. Алмондом. Это понятие было ключевым для транзитологии, оно не тождественно политической системе, но может быть более или менее адекватно ей. Именно через расхождение с институциональной политической системой политическая культура оказывает влияние на политическую жизнь социума, а существование НКО может сгладить эти расхождения и гармонизировать несовпадающие институциональный дизайн и политические культурные установки. При этом существенным является констатация Алмондом того факта, что политическая культура чаще всего неоднородна, фрагментарна и представляет собой конгломерат современных и традиционных эмоциональных установок и познавательных карт.

Смешанная политическая культура и, как следствие, смешанная политическая система отличаются непредсказуемостью и нестабильностью, поскольку политические институты могут вести себя не в соответствии с изначальной институциональной схемой. Значение, которое придавал Алмонд этой категории, видно уже из названия его основополагающего в методологическом отношении труда — «Гражданское общество и стабильность демократии» [2]. Таким образом, существование НКО как структурных элементов гражданского общества не только может способствовать формированию современной культуры гражданственности, но и помогает сгладить противоречия, возникающие при привнесении в общество инновационных политических институтов, зачастую вступающих в конфликт с доминирующей политической культурой.

На основе подобных концепций строились стратегии поддержки демократизации через НКО в странах Восточной Европы, в том числе и в Беларуси. Представлялось, что НКО станут тем локомотивом, который вывезет демократизацию из возможных тупиков рецидивного авторитаризма и возврата к недемократическому управлению. Надежность единообразной работы этого механизма должна была быть обеспечена глобальной сетью международных НКО и фондов, поддерживающих демократизацию. А правовой средой для работы этой сети должны были стать международные стандарты деятельности НКО, основанные на общепринятых принципах свободы ассоциаций в рамках концепции универсальных прав человека.

В дальнейшем существенным дополнением к транзитологическим теориям функционирования НКО в переходных обществах стал опыт деятельности НКО в странах, где произошли так называемые цветные революции. В таких преобразованиях НКО уже не только играли роль создателя структурных и культурных предпосылок к демократизации, но и стали существенным процедурным фактором, непосредственно влияющим на изменения в политической системе. Роль НКО в подобных процессах зачастую была выше, чем роль традиционных политических субъектов: как определяющее оценивается влияние неправительствен-

ных молодежных движений, не афилированных с политическими партиями, проводимых ими мобилизационных кампаний, а также влияние неправительственных фабрик мысли и особенно структур независимого наблюдения за выборами.

Возросшее влияние НКО в глобальном масштабе, интернационализация стандартов их деятельности, взаимодействие НКО в рамках международных сетей стало основанием для заявлений о формировании глобального гражданского общества [79, с. 34]. Все более возрастает роль скоординированных действий международных неправительственных организаций и национальных НКО, проводятся глобальные общественные кампании. Таким образом, НКО приобретают новый правовой статус, становясь субъектом международной политики и предметом норм регулирования, подчиненных международным стандартам.

## 1.2. Международные стандарты правового регулирования НКО

Внимание, уделяемое НКО в соответствующей стране, определяется политическими соображениями, а не каким-либо подсчетом вклада НКО в экономическое и социальное развитие. По мнению экспертов Международного центра некоммерческого права (США), существуют по крайней мере шесть причин, по которым в любом обществе необходимо принятие законов, поддерживающих сильный и независимый сектор НКО: осуществление свободы слова и объединения; поощрение плюрализма и терпимости; обеспечение социальной стабильности и соблюдения законов; эффективность работы НКО; рыночная несостоятельность государственного сектора; оказание поддержки рыночной экономике [78, с. 7–8].

Основополагающие подходы к правовому регулированию НКО заложены в первую очередь в международных документах:

ст. 20 Всеобщей декларации прав человека [95, с. 86], ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах [95, с. 95]. Не обошли вниманием вопросы свободы ассоциаций и региональные нормативные акты. Так, ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 12 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека предусматривают, что каждый человек имеет право на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Пользование этим правом «не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц» [95, с. 311; 58]. Международные стандарты в области свободы ассоциаций помимо нормативной составляющей (сововкупность международного законодательства, регламентирующего вопросы создания и деятельности НКО) включают в себя также решения Европейского суда по правам человека, практику Комитета ООН по правам человека и иных квазисудебных органов [116, с. 5–7]. Практика указанных органов формирует обширный блок стандартов государственного регулирования НКО. Также на основе международных стандартов формируется политико-правовая доктрина в данной области, включающая в себя рекомендации международных организаций (Всемирный банк, МОТ, ЮНЕСКО, ОБСЕ), рекомендации международных неправительственных организаций и разработанное ими рамочное законодательство (например, документы Международного центра некоммерческого права, Европейского центра некоммерческого права, Международного института по оказанию помощи в деле демократизации и проведения выборов), а также мнения юристов и обществоведов.

В 2002 году решением Комитета Совета Министров были приняты «Основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе» [78, с. 59–67] — документ, обобщающий рекомендации по внедрению принципов, которыми должны руководствоваться демократические страны при формировании

законодательства в области создания и деятельности НКО и реализации практических мер по его применению.

Обобщая международные стандарты в области правового регулирования НКО, можно сделать вывод о том, что они основаны на двух базовых подходах:

1. Невмешательство государства в деятельность НКО.
2. Взаимодействие НКО и государства.

В демократических странах свобода ассоциаций представляет собой конституционное право. Это означает, что НКО могут существовать без получения на это предварительного согласия со стороны государства при условии, что они не нарушают конституцию. Несмотря на то что существуют основания для ограничения свободы ассоциаций, их число невелико и государству непросто применить их произвольно. Пошаговый анализ фактов непризнания НКО государством должен быть следующим: 1. Были ли наложены какие-либо ограничения на свободу ассоциаций? 2. Являются ли данные ограничения обоснованными или это вмешательство в свободу ассоциаций? 3. Если имело место вмешательство, необходимо установить: а) было ли это предписано законом; б) имело ли оно легитимную цель; в) являлось ли оно необходимым в демократическом обществе. 4. В решении о том, имело ли вмешательство легитимную цель, его необходимо обосновать: а) в интересах национальной либо общественной безопасности; б) для предупреждения беспорядка и преступности; в) для защиты здоровья и морали; г) для защиты прав и свобод других. В решении о том, являлось ли конкретное вмешательство необходимым для достижения легитимной цели в демократическом обществе, государство должно доказать, что вмешательство было пропорциональным преследуемой цели [116, с. 9].

Основные международные стандарты в области правового регулирования НКО (помимо вышеперечисленных):

- распространяются не только на НКО, обладающие правосубъектностью (имеющие статус юридического лица), но и на объединения неформального характера. В то же время государство не может безосновательно отказывать в приобретении статуса юридического лица;

- способность создавать НКО и вступать в них должна принадлежать каждому находящемуся под юрисдикцией данного государства. Минимальное число учредителей, необходимых для создания НКО, как правило, составляет 2–3 участника. Слово «каждый» обозначает при этом как физических, так и юридических лиц. Единственным исключением в данном случае являются государственные органы, поскольку они являются частью государства, которое обязано скорее охранять свободу ассоциаций, чем пользоваться этим правом. К специфическим ограничениям свободы ассоциаций относится введение законных ограничений на осуществление данного права лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства;
- неправительственная организация должна иметь возможность заниматься такими же видами деятельности, что и отдельные люди. НКО может иметь своими целями изменение законодательства либо изменение существующей конституционной структуры государства законным путем;
- государство должно гарантировать недопущение того, чтобы членство в объединении влекло за собой наложение неправомерных санкций;
- члены НКО должны иметь возможность сами решать, как она должно функционировать;
- государство должно обеспечить эффективный судебный контроль всех решений об отказе в признании либо в регистрации НКО, которые должны быть мотивированными;
- процесс рассмотрения заявления о признании или регистрации (там, где она существует) должен проходить достаточно быстро, чтобы затягивание этого процесса не стало средством срыва для осуществления целей НКО (часто проводится сравнение со сроком регистрации коммерческих организаций);
- должны существовать механизмы, препятствующие незаконному принуждению ко вступлению в НКО;

- государство не должно чрезмерно регулировать деятельность НКО (например, требовать предоставления информации обо всех членах объединения). НКО должны пользоваться презумпцией законности любых видов своей деятельности в отсутствие доказательств противного;
- не может существовать права обыскивать помещения, занимаемые объединением, и изымать документы и другие материалы без серьезных оснований для принятия таких мер. Санкционировать обыск может только судья, причем ордер на обыск должен содержать четкие формулировки относительно того, что подлежит обыску и в связи с чем он проводится;
- должна существовать необходимость наличия особо веских причин для принудительного роспуска объединения [78, с. 19–42].

Что касается вопросов взаимодействия НКО и государства, подходы к регулированию данного вопроса исходят из того, что «компетентный и ответственный вклад НКО в процесс формулирования государственной политики расширяет применение законодательства и повышает серьезность решений, принятых на государственном уровне» [78, с. 80]. «Следует поощрять и приветствовать участие НКО в государственных и квазигосударственных механизмах диалога, консультаций и обменов в целях поиска решений для удовлетворения потребностей общества. [...] Государственные органы вправе работать с НКО в целях достижения целей государственной политики, однако они не должны предпринимать попыток поглотить или взять НКО под свой контроль» [78, с. 67].

Особое внимание вопросам партнерства государства и НКО уделяется на уровне Евросоюза. В «Белой книге по вопросам государственного управления в Европе», принятой Еврокомиссией 25 июля 2001 года говорится о необходимости более тесного взаимодействия между гражданским обществом, с одной стороны, и центральными и местными органами власти — с другой [цит. по: 78, с. 191]. Декларация 323, являющаяся приложением к

Маастрихтскому договору, определяет «благотворительные объединения и фонды как институты, отвечающие за учреждения и услуги в сфере социальной помощи» [цит. по: 78, с. 161].

Международные стандарты в области правового регулирования НКО предъявляют также требования к вопросам государственного финансирования НКО. Государственная поддержка НКО должна быть обоснована: принципы отбора НКО для оказания такой поддержки должны основываться на четких и объективных критериях. Кроме того, «общественность должна иметь возможность получать информацию о том, какая НКО получила помощь и на каких основаниях» [78, с. 78].

Таким образом, международные стандарты в области правового регулирования НКО направлены на минимизацию государственного вмешательства в процессы их создания и деятельности, а также на оказание государственной поддержки по строго определенным критериям.

## 1.3. Практика восточноевропейских государств в области демократизации и либерализация правового регулирования НКО на примере Словакии

Условием становления демократических государств и формирования наций было развертывание системы общественных институтов, которые образуют гражданское общество. В наше время многие авторы, например З. Т. Голенкова [20], рассматривают гражданское общество как ключевое понятие посткоммунистической трансформации. Среди исследователей переходных процессов существует убеждение, что «демократия провозглашенная не может стать демократией реальной, пока гражданское общество не окрепнет настолько, чтобы стать действенным конкурентом и оппонентом старой номенклатуры» [52, с. 77].

НКО Восточной Европы[3] продемонстрировали за последние 10–15 лет поразительные достижения. Начав с правовой базы, которая либо запрещала их существование, либо превращала их в придаток государственной власти, они сыграли важную роль в демократических процессах, последовавших за падением коммунистического режима в этой части земного шара. Более того, их участие в развитии гражданского общества было существенным вкладом в реализацию экономических, политических, социальных и культурных перемен, которые привели к вступлению государств Восточной Европы в Евросоюз [78, с. 233]. В настоящее время законодательное регулирование, равно как и политика властей по отношению к НКО, в восточноевропейских странах имеет много общих тенденций.

Словакия выбрана в качестве примера для рассмотрения практики восточноевропейских государств в области демократизации и либерализации правового регулирования НКО исходя из того, что Словакия и Беларусь имеют много общего в своем развитии. Обе эти страны были частями больших государственных образований и имеют сравнительно непродолжительную историю собственной независимой государственности. Кроме того, Словакия уже во время своей независимости в 1993–1998 годах прошла период авторитарного правления диктатора-популиста с четкой антизападной риторикой, ориентированного на изоляцию страны [110] — и в этом также наблюдается определенная параллель с опытом Беларуси. Наблюдатели констатируют и культурную близость белорусской и словацкой наций, в том числе особо выделяя отсутствие негативного отношения к соседней нации, которая ранее была доминирующей в прежнем надгосударственном союзе [119, с. 9]. Отмечается, что наибольшие проблемы с национальной идентичностью в Восточной Европе имели словаки, белорусы, украинцы [80]. Коммунистический режим оказал большое негативное влияние на развитие институтов гражданского общества как в одной, так и в другой стране [146].

[3] В настоящем разделе в рассматриваемые страны Восточной Европы не включаются страны СНГ.

В. Ровдо проводит прямые параллели с политической ролью общественного сектора и НКО в двух странах, анализируя возможности применения словацкого опыта гражданской активности в белорусских условиях [108, 109, 111]. В. Ровдо также отмечает, что именно Словакия и Беларусь демонстрируют примеры высокого уровня координации НКО [110].

Свобода ассоциаций реализовывалась в Словакии (в том числе как части других государственных образований) при демократическом строе и, наоборот, не исполнялась в период авторитарных и тоталитарных режимов. НКО начали создаваться еще во время Австро-Венгерской империи, а в довоенной Чехословакии (1918–1938) «инфекция объединений» охватила всю страну. Через 10 лет после возникновения ЧСР на территории Словакии действовало приблизительно восемь тысяч объединений, а через двадцать — здесь уж было около шестнадцати тысяч просветительных, образовательных, физкультурных, религиозных, общественных, торговых, театральных обществ и объединений (общенациональные имели много филиалов в регионах) [119, с. 268–269]. Эта традиция была прервана во время нацистской оккупации (1938–1945) и коммунистического режима (1948–1989). Была ликвидирована так называемая негативная формулировка (ограничивающая вмешательство государства в общественную жизнь) и принята «позитивная формулировка», которая законодательно определяла разрешенные виды деятельности. До 1951 года, когда вступил в силу новый закон об общественных объединениях, была ликвидирована большая часть ОО, а те, что остались, составили часть так называемого Национального фронта [119, с. 269]. В централизованной коммунистической стране место гражданского общества занимал могущественный партийный и бюрократический аппарат. Посредником между обществом и властью были инициированные сверху организации и структуры вроде контролируемых профсоюзов и т. д. В течение 1969–1989 годов несколько организаций и групп работали незаконно либо вынуждены были существовать под постоянным контролем со стороны государства (например, Хартия 77). Однако даже в эти неблагоприятные для общественного сектора времена в этой стране сохранялись

независимые элементы гражданского общества. Хоть в данном случае заявлять о гражданском обществе как самостоятельном политическом игроке не представлялось возможным, однако последствия деятельности диссидентских групп привели к неожиданным изменениям политической системы в 1989 году.

Новая история словацкого гражданского общества начала развиваться после 1989 года и имела разные стадии. Прежде всего это была история борьбы за свободу, которую поддерживали сотни разных объединений, фондов и ячеек, организованных по инициативе самих граждан. Позднее, в 1990-х, лейтмотивом их деятельности стала борьба с авторитарным режимом. Современные проблемы третьего сектора для многих его членов связаны с поиском своего места в обществе, которое уже будто бы перешло «границу», но все еще отяжелено множеством конфликтов, обычных для переходного периода [119, с. 269]. Однако чехословацкий и словацкий «Ноябрь-89» во многом был делом гражданских движений и инициатив, которые стали одним из основных катализаторов перемен, а на определенное время — и главными акторами подъема гражданской активности.

Как отмечают М. Батура и Б. Стречанский, для демократической модернизации страны наиболее важными были следующие позиции, которые поддерживали третий сектор [119, с. 286]. Во-первых, позиция сопротивления авторитарным тенденциям в 1993–1998 годах, когда НКО путем организации разных кампаний, например «Третий сектор SOS», стали одним из акторов борьбы за демократическую Словакию. Они создали независимое пространство для критики политических элит и формировали базу для альтернативного решения актуальных общественных проблем. Во-вторых, после политического реформирования, которое состоялось в результате выборов 1998 года, объединения сопротивления продолжили осуществлять свою деятельность в качестве различных организаций типа «watchdog», которые наблюдали за выполнением политиками публичных функций, занимались контролем за государственной властью или в качестве правозащитных организаций защищали интересы отдельных граждан и различных групп населения. В-третьих, НКО, обладая

экспертным потенциалом, сформировали альтернативную практику в области публичной политики и принимали участие в подготовке различных нормативных актов. В-четвертых, некоторые НКО стали идейным источником структурных реформ в период трансформации. В-пятых, НКО зарекомендовали себя в качестве «базы социальных инноваций, площадок для обкатки социальных экспериментов». Еще одна позиция НКО проявилась в том, что они стали рассматриваться как организации, оказывающие услуги. В-шестых, некоторые НКО начиная с 2000 года стали целеустремленно и эффективно участвовать в гуманитарных акциях или даже в демократических переменах в других странах [119, с. 287].

Говоря о взаимоотношениях словацких НКО с государством, особенно в период авторитарного режима, необходимо отметить деятельность Форума третьего сектора, возникшего в 1994 году — в период оказания давления на третий сектор. Неповторимость Форума в первую очередь была в том, что он охватил все ключевые направления деятельности НКО и пользовался широкой поддержкой общественности, в результате чего получил статус посредника в отношениях с политическими кругами и государством [119, с. 275].

В Словакии постоянно наблюдается устойчивый рост числа ОО и инициатив, хотя и не такой быстрый, как в начале 1990-х годов. В 2005 году количество НКО достигло 27 221, тогда как в начале 1990-х годов количество НКО составляло только несколько тысяч, в 1996 году их насчитывалось более 17 тысяч [119, с. 283]. Необходимо отметить, что рост числа НКО наблюдался в Словакии и в период авторитарного режима.

Одним из важных факторов, содействующих развитию ОО в Словакии, было принятие соответствующего законодательства. Еще в марте 1990 года Федеральным Собранием ЧСФР был принят либеральный Закон «Об общественных объединениях» [119, с. 273]. Впоследствии было произведено реформирование законодательства, регулирующего иные секторы деятельности НКО. Большое влияние на законодательство и политику властей в отношении НКО оказало подписание страной Европейской конвен-

ции по защите прав человека и основных свобод, а также вступление 1 мая 2004 года Словакии в ЕС.

В настоящее время нормативные рамки в отношении НКО в Словакии состоят не только из закона о НКО, а также из серии различных законов и правил, включая положения об общественно полезной деятельности, налоговое законодательство, законы о государственных закупках, законы о социальном обеспечении.

Конституция Словацкой Республики закрепляет свободу ассоциаций за всеми — как гражданами республики, так и не гражданами (исключение составляет возможность создания объединений иностранцами). Ограничения в реализации свободы ассоциаций, согласно Конституции, могут быть оправданы только интересами национальной или общественной безопасности, предотвращением беспорядков или преступлений, защитой здоровья и моральных устоев, а также прав и свобод других граждан и организаций [147].

В соответствии со словацким законодательством на территории страны могут создаваться следующие формы НКО: ОО, фонды, неприбыльные организации, оказывающие общественнополезные услуги гражданам, неинвестиционные фонды. Признается право создавать незарегистрированные объединения, не являющиеся юридическими лицами. ОО в Словакии регистрируются в Министерстве внутренних дел[4], срок регистрации должен составлять 10 дней, если в течение 40 дней регистрирующий орган не вынесет решения о регистрации, то объединение считается автоматически зарегистрированным. Законодательство Словакии предусматривает также дополнительные случаи принятия решений об отказе в регистрации НКО: подобное решение может быть принято в случае, если объединение создается в качестве

[4] В странах Центральной и Восточной Европы наблюдается тенденция по наделению полномочиями по регистрации НКО судов либо прилагаются усилия по созданию других специализированных аполитичных органов, которые по существу будут служить в качестве административного органа для регистрации организаций. Наблюдается также тенденция допущения регистрации на местном уровне. В Словакии также идет дискуссия по данному вопросу.

политической партии, церкви либо коммерческой организации. Политика властей при вынесении отказов в регистрации объединений в большинстве случаев направлена на соблюдение Европейской конвенции о правах человека [147].

НКО разрешается заниматься различными видами общественно-политической деятельности, в том числе адвокатской, по законодательству ОО могут поддерживать кандидатов на выборах, лоббировать их интересы, а также вносить вклады в избирательные кампании. В то же время НКО должны ограничивать свою деятельность теми видами, которые перечислены в их уставе. В случае несоблюдения данного требования либо если объединение осуществляет незаконную деятельность, член объединения имеет право подать ходатайство в суд с требованием принятия мер к НКО [78, с. 109].

Государство создало достаточно благоприятный климат для возможности получения словацкими НКО денежных средств. В стране не существует специальных правил для местных организаций в отношении получения грантов, таких как специальные разрешения или регистрация грантов. В 2001 году Словакия приняла особый закон, позволяющий налогоплательщикам назначать 1% своих оплаченных налогов для передачи общественнополезным НКО по своему усмотрению [147]. Преимуществом такого закона является то, что они предусматривают источник финансирования для НКО, не контролируемый напрямую правительством или иностранными донорами, что способствует независимости некоммерческого сектора. Более того, такой режим позволяет благотворительным организациям конкурировать за получение таких целевых средств, что предоставляет организациям стимул для эффективного управления своими средствами, обеспечивает соответствующее публичное раскрытие информации об их управлении и деятельности, а также предоставляет возможность выбора таких видов деятельности, которые удовлетворяют потребности общества [78, с. 126]. Введение нормы об однопроцентных отчислениях являлось рецепцией европейской прогрессивной практики в области финансирования НКО [152, с. 35–37].

Кроме того, законодательство разрешает всем НКО, за исключением фондов и неинвестиционных фондов, получать собственный доход, т. е. заниматься коммерческой деятельностью. НКО предоставляется также косвенная финансовая поддержка в виде освобождения от уплаты налога на доходы. Парламентом Словакии также принят специальный закон, который утвердил Обязательное руководство по выделению грантов организациям гражданского общества, фондам и ассоциациям по интересам, зарегистрированным как юридические лица, из государственного бюджета Словацкой Республики через Центральное бюджетное управление; каждое министерство может устанавливать свои собственные условия с учетом специфики своего министерства. Одна из статей государственного бюджета Словакии предназначена для гражданских организаций. В 2000 году она составила 977,6 миллиона словацких крон (примерно 23,5 миллиона евро) или 0,48 бюджета [78, с. 314].

В то же время проблему финансирования в стране нельзя считать полностью разрешенной. По сравнению с соседними странами доля государственных источников финансирования НКО здесь самая низкая. В 2002 году в Словакии она составляла около 26%, в Венгрии в 2004 году — 43%, в Чехии в 1998 году — 39,4%, в Польше в 2003 году — 30% [119, с. 284]. Налоговые ассигнования не решили проблем недостатка финансовых источников для тех НКО, которые остались малоизвестными в обществе и поэтому не пользуются вниманием СМИ. Страдают от нехватки финансовых ресурсов также правозащитные организации, организации, осуществляющие контроль за деятельностью государственных учреждений, а также некоторые «think tanks», инкубаторы независимой критической рефлексии и альтернативной политики. Иностранные доноры начали постепенно уходить с территории Словакии, а отечественные пока не создали базы поддержки — фондовый сектор в стране относительно молодой и не очень богатый [119, с. 285].

Проблемой НКО Словакии, равно как и во многих других странах ЦВЕ, является то, что здесь традиционно все услуги, которое обязано обеспечивать государство, предоставляют го-

сударственные учреждения. Существующие государственные учреждения стремятся обеспечить стабильную зарплату своим сотрудникам и опасаются, что «неизвестно откуда взявшиеся» НКО придут и заберут себе «государственные» функции. Поэтому местные власти часто видят в НКО скорее конкурентов, нежели партнеров [78, с. 217]. Закон Словакии 1999 года «О государственных конкурсных закупках» исключает НКО из участия в тендерах на предоставление государственных услуг. Договоры между органами государственного управления и НКО могут заключаться на основе общественных тендеров на поставку общественнополезных услуг. Однако, несмотря на существование такого законодательства, до сих пор не было заключено такого договора [78, с. 314].

Государственная политика в стране направлена на уменьшение вмешательства в деятельность НКО. НКО должны предоставлять налоговые отчеты в соответствии с законодательством. Организации, получающие налоговые или значительные государственные дотации, должны представлять программные отчеты. Однако наблюдается тенденция к сужению требований к отчетности.

В странах Западной Европы на протяжении уже нескольких лет разрабатываются документы, определяющие политику сотрудничества с НКО, что характерно для определенного этапа развития взаимоотношений между государством и организациями гражданского общества. В странах ЦВЕ, в том числе в Словакии, ведутся оживленные дискуссии о необходимости использования данного опыта. С 1999 года в стране существует Совет правительства Республики Словакия по работе с неправительственными НКО. Совет является консультативным и инициативным органом правительства Словакии по поддержке деятельности НКО. Он может выступать с инициативой или рекомендациями по вопросам политики или законодательства, касающихся НКО, сотрудничает с органами государственной власти на всех уровнях по разработке финансирования деятельности НКО и сотрудничества с ними, а также поддерживает официальную государственную базу данных НКО Словакии [78, с. 202].

Безусловно, процесс демократического перехода в Словакии нельзя считать завершенным. В секторе НКО Словакии, равно как и других стран ЦВЕ, все еще существуют проблемы, связанные с политико-правовой реформой. Основными из этих проблем являются: 1) изменение базового рамочного законодательства для обеспечения более упрощенной регистрации и более высоких стандартов отчетности; 2) совершенствование режима налогообложения в отношении НКО и доноров для поддержания устойчивости НКО; 3) совершенствование системы государственного субсидирования для обеспечения более эффективного предоставления услуг; 4) разработка документов, определяющих политику сотрудничества между НКО и государством.

Таким образом, при переходе к демократическому режиму страны ЦВЕ изменили законодательное регулирование и собственную политику в отношении НКО. Опыт демократического развития Словацкой Республики, также как и других стран ЦВЕ, свидетельствует, что партнерство государства и институтов гражданского общества оказывается необходимым условием для достижения реформ. Как отмечает В. Чернов, правительства стараются уважать права граждан на создание добровольных ассоциаций, а граждане стремятся содействовать повышению эффективности государственного управления. Эффективность власти может достигаться в данном случае посредством того, что НКО привлекают внимание правящей элиты и населения к важным общественным проблемам, наблюдают и анализируют государственную политику, предлагают альтернативные варианты развития, мобилизуют избирателей на поддержку реформ, оценивают результаты работы правительственных учреждений, выступают в роли гарантов их подотчетности и, наконец, берут на себя значительную часть функций по обслуживанию населения, эффективная реализация которых не по силам ни государству, ни частному бизнесу [140, с. 5]. Преодоление авторитарных тенденций, имевших место в Словакии в 1990-х годах, произошло во многом благодаря работе НКО: отмечают, что именно общественный сектор сыграл в этом процессе ключевую роль как на этапе подготовки предпосылок к демократизации, так и в период конкретных

политических кампаний [110]. Словацкий опыт перехода к демократии демонстрирует важность определенной свободы деятельности НКО для успеха демократического проекта.

Обобщая материал, изложенный в первом разделе, можно сделать вывод о том, что НКО являются основным структурным элементом современного гражданского общества. Как институты политической системы, государство и совокупность НКО находятся в состоянии взаимодействия: государство определяет правовые рамки деятельности НКО, а НКО с учетом этих рамок, но не всегда в соответствии с ними оказывают влияние на политическую систему либо опосредованно (через изменение политической культуры и общественные инновации), либо непосредственно (через участие в политических процессах, в том числе во время избирательных кампаний). Возможные рамки государственного регулирования НКО определены международными стандартами, часть из которых является универсальными и не зависит от воли государства как субъекта международных правоотношений. На основе подобных универсальных норм деятельность и влияние НКО приобретают глобальный характер. Соблюдение государством этих международных стандартов является важной гарантией предотвращения авторитарных тенденций и служит устойчивости демократических преобразований. Близкий Беларуси словацкий опыт является примером того, как НКО могут реально предотвратить консолидацию авторитарного режима в восточноевропейском государстве.

# РАЗДЕЛ 2

# Государственная политика в области регулирования НКО в период формирования и укрепления авторитарных тенденций в Беларуси (1996–2000 гг.)

## 2.1. Становление законодательства об НКО (1996–2000 гг.)

Государственное регулирование вопросов создания и деятельности ОО предпринималось еще в период, когда Беларусь находилась в составе СССР: 3 октября 1990 года Постановлением Совета Министров БССР № 255 было утверждено Временное положение «О порядке образования и деятельности ОО граждан в Белорусской ССР».

Следует отметить, что существовавшие до того НКО не подвергались общему нормативному регулированию. Частично это было обусловлено почти полным отсутствием независимых от государства организаций, а частично — непризнанием государством свободы объединений. Контролируемые государством ОО в правовом отношении чаще всего действовали на основании индивидуальных правовых решений (подобные акты регламентировали работу Советов женщин, Белорусского фонда мира, а позднее — Общества белорусского языка им. Франциска Скорины). В качестве примера подобного рода актов можно привести решения о создании Белорусского республиканского общества спасания на

водах, Белорусского общества автомотолюбителей [89]. Отметим, что создание неформальных организаций и клубов (в том числе и под контролем ВЛКСМ) в 1970–1980-х годах, несомненно, было формой реализации той общественной активности, которая в принципе свойственна НКО. Однако какого-либо определенного правового статуса эти объединения чаще всего не имели (как большинство неформальных объединений развития белорусской культуры в 1980-х), а в тех случаях, когда у них был некий правовой статус (клубы самодеятельной песни, иные клубы при профсоюзах и ВЛКСМ), их существование всецело зависело от воли государственной власти и руководящей политической партии и в любой момент могло быть приостановлено (например, в 1984 году были ликвидированы сотни клубов любителей фантастической литературы). В качестве иллюстрации такого правового отсутствия общественной жизни можно привести тот факт, что советское законодательство крайне редко использовало термин «общественные объединения», допуская при этом использование терминов «общественные органы» и «общественные организации». При этом в отношении такого важного элемента политических правомочий НКО, как осуществление наблюдения за выборами, ст. 36 Закона СССР «О выборах в Верховный Совет СССР» предусматривала возможность присутствия на заседаниях избирательных комиссий и при некоторых избирательных действиях представителей ОО.

После обретения государственной независимости в Республике Беларусь начала осуществляться правовая реформа. В 1991 году были привнесены важные положения относительно ОО в налоговое законодательство. Принятый 22 декабря 1991 года Закон Республики Беларусь «О налогах на доходы и прибыль» содержал положение о том, что вступительные, паевые и членские взносы в размерах, предусмотренных уставами, имущество и денежные средства, безвозмездно полученные НКО от юридических и физических лиц Республики Беларусь и использованные по целевому назначению, не являются внереализационным доходом [48], следовательно, не облагаются налогом на прибыль. В 1991–1996 годах практически все государства СНГ приняли схожие зако-

ны об ОО. Не стала исключением и Беларусь, причем страна приняла собственный закон одной из первых (например, Молдова, Казахстан приняли Закон «Об общественных объединениях» в 1996 г., Таджикистан — в 1998 г.)

Принятый 4 октября 1994 года Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях» [37] сыграл важную роль в становлении общественного сектора, несмотря на ряд пробелов, имевшихся в нем. Положения данного закона основывались на нормах Закона СССР «Об общественных объединениях» от 9.10.1990, однако в целом являлись демократическими, благоприятствовали созданию и развитию ОО. Конституция Республики Беларусь, принятая также в 1994 году, в ст. 36 закрепляет право на объединение за каждым, исключая право на членство в политических партиях и общественных объединениях, преследующих политические цели, для судей, прокурорских работников, сотрудников органов внутренних дел, Комитета государственного контроля, органов безопасности, военнослужащих.

В 1995 году белорусское законодательство об общественных объединениях развивалось достаточно динамично и было направлено на развитие положений Закона «Об общественных объединениях». Непосредственно в закон было внесено изменение, предусматривающее возможность членства в объединениях юридических лиц, соответствующее международным стандартам в данной области [39]. В указанный период были приняты новые правила регистрации ОО. Данный нормативный акт содержал два основания для вынесения решения об отказе в регистрации объединения: 1) наличие в уставе целей, задач, методов и территории деятельности ОО, противоречащих Конституции Республики Беларусь, Закону «Об общественных объединениях» и иным актам законодательства Республики Беларусь; 2) невыполнение в трехмесячный срок требований, указанных в решении об отсрочке регистрации [35]. 3 февраля 1995 года постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь были установлены размеры государственных сборов за регистрацию ОО, политических партий, профсоюзов, изменения, вносимые в их уставы. Также предусматривалась необходимость перереги-

страции и представления в регистрирующий орган до 1 марта 1995 года политическими партиями, ОО, зарегистрированными до введения в действие Законов Республики Беларусь «Об общественных объединениях» и «О политических партиях» всех документов, необходимых для этого [83].

За последующие четыре года белорусское законодательство об НКО практически не претерпело изменений. Однако были нормативно урегулированы сферы, представляющие непосредственный интерес для НКО. 1997 год был отмечен принятием нормативных актов, регулирующих вопросы проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования в Республике Беларусь [28, 49]. В этом же году увидели свет первые нормативные документы, посвященные вопросу государственного финансирования НКО и направленные на оказание государственной поддержки одному ОО — Белорусскому патриотическому союзу молодежи [127, 101].

В 1998 году в законодательном порядке было изъято право ОО выдвигать своих кандидатов в депутаты местных Советов [46]. В законодательстве начали появляться видимые противоречия, так как ст. 69 Конституции напрямую закрепляет за ОО данное право. Закреплял подобное право за ОО и ранее действующий закон [45].

На заседании подкомиссии ООН по поощрению и защите прав человека в Женеве 20 августа 1999 года официальная белорусская делегация сделала заявление о принятии Республикой Беларусь ряда международных обязательств, среди которых — проведение законодательных реформ, направленных на защиту прав человека и демократию. В то же время 1999 год ознаменовался, с одной стороны, принятием прогрессивных нормативных актов в сфере правового регулирования НКО: Закона Республики Беларусь от 9 ноября 1999 года «О государственной поддержке молодежных и детских ОО в Республике Беларусь» и Гражданского кодекса Республики Беларусь, который вступил в силу с 1 июля 1999 года (раздел «Юридические лица» с 15 марта 1999 года). Закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь» предусмотрел такие распространенные в демократических странах понятия, как «конкурс-

ный проект», «субсидии», «государственный заказ», в отношении молодежных и детских объединений, декларировал принципы равенства прав на государственную поддержку молодежных и детских объединений, отвечающих требованиям закона, признании самостоятельности молодежных и детских объединений и их право на участие в определении мер государственной поддержки, гласности в оказании государственной поддержки [47].

В новом Гражданском кодексе, в отличие от ранее действовавшего, в котором не содержалось никакого упоминания об НКО, появился раздел «Некоммерческие организации». До принятия Гражданского кодекса 1999 года белорусское законодательство определяло только такие виды НКО, как ОО, политические партии, профессиональные союзы, религиозные организации, кооперативы (садоводческие, гаражные товарищества), а также союзы ОО, не уделяя внимания вопросам законодательного урегулирования деятельности последних. Согласно кодексу, выделены следующие организационно-правовые формы НКО:

- общественные и религиозные организации (объединения) — это добровольные объединения граждан, в установленном законодательством порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей;
- объединения юридических лиц (ассоциации и союзы) — это НКО, созданные по договору между собой коммерческими организациями в целях координации их предпринимательской деятельности, а также в целях представления и защиты общих имущественных интересов, либо объединения НКО;
- фонды — это не имеющие членства НКО, учрежденные гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующие социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели;
- учреждения — это организации, созданные собственником для осуществления управленческих, социально-куль-

турных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые им полностью или частично;
- потребительские кооперативы — это добровольное объединение граждан либо граждан и юридических лиц на основе членства с целью удовлетворения материальных (имущественных) и иных потребностей участников, осуществляемое путем объединения его членами имущественных паевых взносов [21].

Политические партии и профессиональные союзы по смыслу положений Гражданского кодекса законодатель отнес к ОО. Выделение разнообразных организационно-правовых форм НКО и их четкое определение явилось положительной тенденцией в развитии белорусского права, соответствующей тенденциям развития законодательства об НКО в других странах СНГ.

1999 год, с другой стороны, был отмечен принятием ряда нормативных актов, направленных на ухудшение положения НКО. Среди них первым появился Декрет Президента Республики Беларусь от 26 января 1999 года № 2 «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений», направленный на «упорядочение деятельности ОО и совершенствование контроля за ними». Было объявлено о проведении перерегистрации ОО с 1 февраля 1999 года. Срок подачи документов для перерегистрации был установлен с 1 февраля по 1 июля 1999 года с последующим продлением данного срока до 1 августа 1999 года. Указанный нормативный акт ввел в систему законодательства о НКО ряд новых норм, противоречащих как международным стандартам в области правового регулирования НКО, так и Конституции Беларуси:

- разрешительный принцип создания ОО — путем учреждения дополнительного межведомственного органа — Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) ОО;
- запрет на членство в ОО юридических лиц;
- запрет на деятельность незарегистрированных ОО на территории Беларуси [25].

Запрет на деятельность незарегистрированных ОО был новеллой в законодательстве на всем постсоветском пространстве, перенятой потом такими странами, как Туркменистан, Узбекистан и Казахстан. Республиканская комиссия по регистрации (перерегистрации) ОО была создана согласно Декрету № 2 с целью подготовки и предоставления регистрирующим органам заключений о возможности регистрации (перерегистрации) каждого ОО. Состав комиссии был утвержден Президентом Беларуси в декрете № 2. В состав комиссии входили представители двенадцати министерств и ведомств, в том числе первый заместитель главы Администрации Президента (возглавлял комиссию); начальник организационно-правового отдела Государственного секретариата Совета Безопасности; министр юстиции; заместитель министра внутренних дел; заместитель начальника главного экспертно-правового управления Комитета государственного контроля и др. [25]. На наш взгляд, создание комиссии было необоснованным, так как регистрирующий орган согласно своему предназначению обладал всей необходимой компетенцией для регистрации (перерегистрации) ОО.

Принятие Декрета Президента № 2, не внесшего, кроме вышеуказанных положений, иных существенных изменений в действовавшее законодательство об НКО, инициировало дальнейшее изменение законодательства. Во исполнение декрета в законодательство были привнесены нормы, устанавливающие ответственность за деятельность незарегистрированных ОО. Ст. 167-10 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях установила, что деятельность ОО, не прошедших государственную регистрацию (перерегистрацию), влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от 10 до 50 базовых величин. Совершение указанных действий повторно в течение года после применения мер административного взыскания могло повлечь наложение штрафа в размере от 50 до 100 базовых величин или административный арест на срок до пятнадцати суток. Согласно изменениям, внесенным в Закон Республики Беларусь «О печати и других средствах массовой информации», в 1999 году был установлен запрет на распространение информации от имени незарегистрированных ОО [122, с. 10].

Вступившие в силу в 1999 году Гражданский и Жилищный кодексы Республики Беларусь предусмотрели положение о том, что жилые помещения предназначаются только для проживания граждан [21, 34]. Тем самым был фактически внесен запрет на размещение ОО по месту проживания одного из членов объединения (за исключением возможности его размещения в индивидуальном жилом доме по согласованию с местными органами власти).

29 ноября 1999 года были внесены изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях». В соответствии с внесенными изменениями были ужесточены требования к порядку регистрации, а также к документам, необходимым для государственной регистрации ОО и их символики. Были законодательно закреплены дополнительные ограничения на создание ОО: требование о том, что для регистрации и деятельности республиканских ОО необходимо не менее 50 учредителей (членов), для местных — наличие инициаторов создания (членов) в большинстве административно-территориальных единиц территории, на которую будет распространяться деятельность ОО. Изменениями в закон были установлены также такие требования, как обязательность фиксированного членства в ОО, запрет на использование в названиях объединений слов «национальный» и «народный». Был значительно расширен перечень оснований для отказа в регистрации ОО. Вместо ранее установленных двух изменения в закон предусмотрели пять оснований для вынесения подобных решений: нарушение установленного порядка создания ОО; несоответствие устава ОО требованиям законодательства; непредставление ОО всех предусмотренных законодательством документов, необходимых для государственной регистрации; несоответствие названия ОО, в том числе сокращенного, его символики, а также условий членства в ОО требованиям законодательства и устава ОО; невыполнение в месячный срок требований, указанных в решении об отсрочке государственной регистрации объединения [40].

С 1999 года правила регистрации ОО стали меняться систематически, подвергая порядок регистрации все большей регламентации.

Так, за период с 15 июля 1999 года [97] по 1 декабря 2000 года [85] Министерством юстиции правила регистрации менялись два раза.

Таким образом, начавшееся развиваться в демократическом направлении белорусское законодательство об НКО к 2000 году стало создавать препятствия для создания и регистрации ОО, а также для некоторых аспектов их деятельности. За период с 1996 по 2000 год в белорусском законодательстве об НКО наблюдались лишь небольшие позитивные изменения.

## 2.2. Государственная политика в области регулирования и контроля за деятельностью НКО (1996–2000 гг.)

По мнению белорусских политологов В. Ровдо и В. Чернова, после обретения Беларусью государственной независимости начался второй этап в эволюции белорусского общественного сектора (первый этап пришелся на вторую половину 1980-х — 1991 год) [140, с. 3; 149]. Правительство отказалось от своей монополии на СМИ, позволило информации из различных источников относительно свободно циркулировать в стране и перестало использовать репрессивные меры для подавления инакомыслия. Соответственно, белорусы начали открыто выражать свои взгляды и идеи, создавать НКО или вступать в них, учреждать независимые СМИ и другие институты гражданского общества [32]. Период с 1991 по 1996 год характеризовался постепенным установлением партнерских отношений между НКО и властью, особенно на местном уровне. Принцип взаимного уважения приобретал «основополагающее значение в отношении между первым и третьим секторами. Вместо разрушительной корпоративистской системы представительства интересов стала складываться плюралистическая модель с элементами неокорпоративизма. Появлялись более-менее крупные и разнонаправленные по интересам группы, способные

эффективно влиять на институты публичной власти и уравновешивать требования друг друга (союзы предпринимателей, независимые профсоюзы, организации промышленного директората, аграриев, банковского капитала и т. д.)» [17, с. 30].

Как отмечалось в разделе 2.1. настоящей работы, политика государства в 1991–1996 годах была направлена на развитие законодательства об НКО, хотя в данном направлении делались лишь первые и робкие шаги. Перерегистрация ОО в 1995 году прошла практически безболезненно, несмотря на то что любая перерегистрация является сложной для НКО и одновременно дорогостоящей и трудоемкой для государственных органов. По данным Министерства юстиции, количество зарегистрированных ОО выросло с 24 в 1990 году до почти тысячи в конце 1995 года [140, с. 4].

Необходимо выделить взаимодействие государственных органов с молодежными ОО в период с 1991 по 1996 год: молодежные НКО активно сотрудничали с государством в сфере совершенствования законодательной базы, развития молодежной политики. В данный период государственные органы по многим вопросам сами выступали инициаторами встреч, совещаний с представителями молодежных ОО. С 1993 года стал складываться механизм финансовой помощи молодежным и детским ОО со стороны государства [17, с. 48]. В апреле 1994 года состоялась встреча представителей Национальной Рады молодежных и детских объединений (первый союз белорусских молодежных и детских ОО) с премьер-министром Республики Беларусь В. Кебичем и некоторыми членами правительства. Благодаря инициативе Рады был создан Государственный комитет по делам молодежи, Рада приняла активное участие в обсуждении Закона «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений». В декабре 1994 года состоялась встреча представителей Рады с Президентом Республики Беларусь А. Г. Лукашенко. В результате данной встречи была достигнута договоренность о совместной разработке государственными и общественными структурами Республиканской программы «Молодежь Беларуси», содержащей ряд конкретных мер по реализации государственной молодежной политики [17, с. 35].

Режимные изменения, произошедшие в Беларуси в ноябре 1996 года, как отмечают В. Ровдо и В. Чернов, обозначили начало третьего этапа в развитии белорусского третьего сектора. Правительство перешло «к политике целенаправленной экспансии в среду аутентичного третьего сектора с целью установить над ним наиболее полный контроль и тем самым максимально расширить сферу своего присутствия в обществе» [17, с. 30]. Как отмечает В. Мацкевич, государство практически отказалось от сотрудничества с НКО независимо от полезности и эффективности этого сотрудничества. Режим не мог мириться с независимостью ОО и стремился либо сделать их придатками государственных органов, как это было во времена СССР, либо игнорировал их существование. Все НКО, не желавшие превращаться в государственные органы, были поставлены в ситуацию выживания экономически, а позже и юридически [70].

В конце 1996 — 1997 году со стороны власти стали наноситься точечные удары по белорусским ОО. 19 марта 1997 года представители Совета Безопасности — органа, который согласно Закону «Об общественных объединениях» не имеет права проверять деятельность НКО, — уведомили три организации: Благотворительный фонд «Детям Чернобыля», Центр стратегических инициатив «Восток-Запад» и Белорусский фонд Сороса о том, что у них будут проведены налоговые проверки [32]. В конце 1996 года фонду «Детям Чернобыля» внезапно повысили арендную плату за офис в 20 раз, вынудив организацию искать новое помещение. После проведения нескольких проверок совместно налоговыми органами, прокуратурой, отделом по борьбе с экономическими преступлениями против руководителя и главного бухгалтера НКО было возбуждено уголовное дело, которое впоследствии было прекращено в связи с отсутствием доказательств по делу. В результате организация была вынуждена прекратить несколько программ, руководитель покинул страну. На центр «Восток-Запад», целью которого являлось объединение всех демократически мыслящих деловых людей, политиков и ученых в единый мозговой центр, который способствовал бы построению гражданского общества и развитию взаимопонимания меж-

ду Востоком и Западом, в апреле 1997 года был наложен штраф в 20 000 долларов за ведение хозяйственной деятельности, не соответствующей уставным целям. В результате организация была вынуждена приостановить свою деятельность. В мае 1997 года на Белорусский фонд Сороса, который за время своей трехлетней деятельности на территории Беларуси выделил около 13 миллионов долларов на развитие науки, культуры, образование, здравоохранение, развитие структур гражданского общества, обеспечение доступа к сети Интернет, был наложен штраф в размере 3 миллионов долларов за совершение валютных махинаций. Счета фонда были заморожены, в результате деятельность Белорусского фонда Сороса на территории Беларуси была прекращена [32].

В конце 1996 — 1997 году особое внимание было уделено также молодежному движению, являющемуся достаточно организованным и эффективным средством идеологической политики еще в советское время. Как отмечает И. Белая, «в 1996 году обозначилась ключевая проблема во взаимоотношениях президента с молодежным движением: его не удовлетворяла модель европейского типа: широкий спектр молодежных организаций с разными взглядами и ориентациями. Президенту импонировала модель советского типа: мощная организация-монополист с развитым бюрократическим аппаратом, внедряющая в сознание молодых людей идеологию, одобренную государственным руководством» [17, с. 36]. В декабре 1996 года А. Лукашенко поручил своей администрации план создания мощной молодежной организации. Во многом это было обусловлено созданием в 1996 году «Молодого Фронта» — крупнейшего молодежного движения, выступавшего против укрепления авторитаризма в Беларуси. В январе 1997 года на имя президента была подана докладная записка, подготовленная чиновниками правительства и президентской администрации о создании такой молодежной организации, а уже в мае 1997 года состоялся учредительный съезд БПСМ [17, с. 36], который до весны 1997 года назывался «Прямое действие» (пропрезидентская, финансируемая государством молодежная организация). Под контролем местных властей и администраций структуры БПСМ были созданы в большинстве учреждений образования,

на предприятиях и в учреждениях. Взаимоотношение иных молодежных ОО с государственными органами в указанный период было эпизодическим и не всегда успешным.

В 1998 году незаконные преследования НКО распространились на всю страну. В отношении НКО стали распространенными следующие действия со стороны властей: отказы в регистрации или затягивание сроков регистрации, давление на руководителей и активистов НКО, отказы в выделении помещений для проведения мероприятий, штрафы, завышенные тарифы, выделение неудобных мест для проведения акций протеста, клеветнические кампании в государственных СМИ [112, с. 18].

Однако в данный период число ОО продолжало увеличиваться. Так, в 1995–1998 годах, по информации Министерства юстиции, осуществляли деятельность 1073 республиканских и международных ОО: 142 международного статуса и 931 республиканского. В этот период было зарегистрировано 526 новых республиканских и 112 новых международных ОО. ОО республиканского и международного статуса в период 1995–1998 годов создавались очень активно, о чем свидетельствует тот факт, что 56,5% всех действующих до второй всеобщей перерегистрации республиканских и 78,9% всех действующих международных ОО были зарегистрированы в это время. На примере республиканских ОО, количество которых с 1995 по 1999 год в среднем увеличивалось примерно на 62 новые организации в год, можно сделать вывод о том, что в указанный период процесс ежегодного притока в третий сектор НКО можно характеризовать как относительно стабильный [106].

В начале 1999 года в преддверии двух электоральных кампаний — парламентских выборов 2000 года и президентских выборов 2001 года, как уже упоминалось в настоящей работе, в стране начало производиться системное изменение законодательства, регулирующего вопросы создания, регистрации и некоторые аспекты деятельности ОО. Из архива переписки ОО НОПИ с Министерством юстиции следует, что данная мера предпринималась в противодействие деятельности праворадикальных формирований «Край», «Белый легион», «РНЕ». Деятельность этих организаций «нагнетает социально-политическую напряженность,

носит экстремистский, противоправный характер, — указывается в письме Министерства юстиции от 02.04.2002 № 04-16-4214. — Имеются факты контактов радикальных политизированных формирований с представителями зарубежных кругов, что оказывает дестабилизирующее влияние на происходящие в стране процессы. Регистрация и административная ответственность… направлена на пресечение деятельности именно таких объединений граждан» [124, с. 72–75]. Конституционный Суд в своем ответе за № 05-08/179-130 от 28.03.2002 на ОО НОПИ изложил свои аргументы необходимости изменения системы законодательства об НКО, обосновывая ее целью обеспечения функционирования «в стране ОО, строящих свою работу в соответствии с действующим национальным и международным законодательством, не допустить случаев нарушения ими законов и прав граждан. Необходимо учитывать, что всякое предупреждение противоправного деяния целесообразнее и эффективнее привлечения к ответственности за него». Конституционный Суд отмечает, что «устанавливаемые государством ограничения связаны с существованием незарегистрированных объединений, в том числе сект, деятельность которых способна привести к серьезным нарушениям прав других граждан, требований норм морали, а также к действиям экстремистского характера» [124, с. 76–78].

После проведенной в течение нескольких месяцев перерегистрации ОО из 2502 объединений, существовавших в Беларуси, осталось чуть больше половины. По статистике Министерства юстиции, в регистрирующие органы обратилось 1537 общественных объединения. Отказано в перерегистрации было 211 объединениям [81, с. 11].

Прошли перерегистрацию:

- в Брестской области — 58% ОО;
- в Витебской области — 55% ОО;
- в Гомельской области — 57% ОО;
- в Гродненской области — 50% ОО;
- в городе Минске — 55% ОО;
- в Минской области — 44% ОО;
- в Могилевской области — 59% ОО;

Международных и республиканских ОО — 61% [81, с. 22].

В качестве примера: в Украине по состоянию на 1999 год было зарегистрировано около 30 000 общественных объединения [114], в Чехии — 38 072 ОО и 1527 НКО других организационно-правовых форм [4, с. 227].

Среди НКО, не прошедших перерегистрацию оказались не только организации — «мертвые души», но и большое количество действующих авторитетных ОО, например Белорусская ассоциация молодых политиков, Республиканский центр общественных инициатив, Всебелорусский клуб избирателей, Общественный научно-аналитический центр «Белорусская перспектива», Объединение «Пагоня», Правозащитный центр «Вясна-96» и др. Тем не менее некоторые из них были позднее зарегистрированы в качестве новых организаций.

По официальной версии властей, причиной перерегистрации ОО являлась необходимость приведения учредительных документов ОО в соответствие с Гражданским кодексом. Данное заявление, на наш взгляд, не основано на действительности, так как согласно ст. 1141 нового Гражданского кодекса Республики Беларусь предусмотрен порядок приведения учредительных документов юридических лиц в соответствие с данным нормативным документом, кроме того, перерегистрация ОО началась до вступления кодекса в силу.

В процессе перерегистрации Республиканской комиссией по регистрации (перерегистрации) ОО был введен и исполнялся на практике ряд требований, не имеющих закрепления ни в одном из нормативных актов: увеличено число инициаторов создания ОО, установлено фиксированное членство, запрещено использование в названиях объединений слов «национальный», «народный» в любом падеже. Данные нововведения были законодательно закреплены, как уже указывалось в настоящей работе, только 29 ноября 1999 года [40], т. е. в то время, когда перерегистрация на этих условиях уже была завершена.

Обобщение консультационной деятельности ОО НОПИ того периода показывает, что, проводя перерегистрацию объединений, регистрирующие органы особое внимание уделяли тексту

устава ОО: целям, задачам и методам деятельности. Закрепилась практика систематического направления документов ОО для проверки их на соответствие требованиям законодательства на экспертизу в различные государственные органы в зависимости от характера декларируемых целей ОО. Необходимо отметить, что подобная экспертиза не входит в функции подобных органов в соответствии с нормативными актами, утверждающими их компетенцию. Решения об отказе в регистрации ОО, выносимые регистрирующими органами, полностью соответствовали заключениям Республиканской комиссии по регистрации (перерегистрации) ОО. В то же время заседания самой комиссии носили несистематический закрытый характер, протоколы комиссии не содержали мотивировочной части, кроме того, комиссия, которая не являлась юридическим лицом, не могла быть привлечена к суду в качестве ответчика либо соответчика. Изучение документов, представленных ОО в регистрирующие органы, показывает, что последние на практике не единообразно подходили к перерегистрации различных ОО. Так, регистрирующие органы принимали различные решения о перерегистрации ОО, представивших неполный пакет документов, имеющих юридический адрес по месту проживания физического лица, выдвигали различные требования к наименованиям. Например, в соответствии со ст. 50 Гражданского кодекса в названии юридического лица должно содержаться указание на его организационно-правовую форму, невыполнение подобного требования практически во всех случаях служило основанием для вынесения решения об отказе в перерегистрации, однако Белорусское оборонно-спортивное техническое общество и ряд других организаций были перерегистрированы без соблюдения данных требований.

По официальным данным Министерства юстиции, в Верховный Суд Республики Беларусь с обжалованием отказа решений Министерства юстиции в перерегистрации обратилось семь ОО республиканского и международного уровня [81, с. 15]. Полная статистика обращений в суд не приводилась. Результаты обобщения практики ОО НОПИ показывают, что суммарное число судебных прецедентов было не более 20. В большинстве случаев су-

дами были приняты решения в пользу регистрирующих органов. Автором настоящей работы было проанализировано восемь дел ОО, которые обратились в суд с обжалованием отказов в перерегистрации. В целях отражения реальной картины количество отказов, основанных и не основанных на законе, подсчитывалось по принципу подсчета оснований, указанных в документах об отказе в перерегистрации, и оснований, которые были заявлены в процессе обжалования отказов в перерегистрации в судах. В результате были получены следующие данные: из 24 оснований, указанных в решениях об отказе в перерегистрации, только 8 (33%) оснований могут быть оценены как полностью основанные на законе. Остальные 16 (67%) оснований, по нашему мнению, не основаны на законе. Поскольку в ходе рассмотрения дел в суде регистрирующие органы часто дополняли перечень уже указанных оснований отказа, меняли основания отказа, были подсчитаны все реальные причины отказов (22), которые были рассмотрены судами: из них 11 (50%) основанных на законе и 11 (50%) — незаконных.

В рассматриваемый период было несколько случаев положительного опыта судебной защиты. В 1999–2000 годах судами было принято четыре подобных решения: Верховый Суд Республики Беларусь в 1999 году удовлетворил жалобу ОО «Белорусский республиканский клуб избирателей» на решение об отказе в регистрации, в 2000 году — жалобу РОО «Белорусское объединение молодых политиков», а также отказал в иске о ликвидации ОО «Белорусский республиканский клуб избирателей», Минский областной суд удовлетворил жалобу ОО «Солигорский клуб избирателей» на решение об отказе в перерегистрации (дело, аналогичное делу ОО «Белорусский республиканский клуб избирателей»). Необходимо констатировать, что вынесение данных решений происходило во время политических событий, важных для Республики Беларусь: ОО «Белорусский республиканский клуб избирателей» — перед саммитом ОБСЕ в Европе (Стамбул, ноябрь 1999 года), РОО «Белорусское объединение молодых политиков» — в период выборов в Палату представителей.

1999–2000 годы были отмечены также особым вниманием со стороны государственных органов к образовательным ме-

роприятиям, проводимым ОО. Проведение ряда мероприятий было запрещено. Например, решением Гродненского исполнительного комитета № 164 от 17 февраля 1999 года Белорусскому Хельсинкскому комитету было отказано в проведении в феврале 1999 года образовательного экономического семинара в рамках проекта «Право на достойный уровень жизни» [7]. ОО стали сталкиваться с трудностью поиска помещения для проведения образовательных мероприятий, на подобных мероприятиях стали присутствовать неприглашенные представители различных государственных органов, организаторов некоторых мероприятий задерживали и доставляли в местные отделы внутренних дел.

Необходимо отметить также, что положительный элемент в развитии белорусского законодательства об НКО — закрепление в Гражданском кодексе различных форм НКО — скорей, не было направлено на развитие НКО, а произошло в рамках популярной в то время тенденции унификации белорусского законодательства с российским. Так, обозначив в качестве одной из организационно-правовых форм НКО такую форму, как фонд, белорусский законодатель забыл определить регистрирующий орган для данного вида юридического лица. Принципы, заложенные в Законе Республики Беларусь «О государственной поддержке молодежных и детских объединений», оказались по большей части не применимыми, а лишь декларируемыми.

По мнению В. Мацкевича, в рассматриваемый период со стороны властей к объединениям, «не подчиняющимся» им, было только несколько типов отношений: 1) игнорировать, не замечать, если НКО не очень активно и неопасно; 2) создать такие юридические и экономические условия, при которых НКО всю свою активность вынуждено будет тратить на обеспечение своего собственного существования, но не на достижение своих целей; 3) усложнить правовое регулирование таким образом, чтобы активность членов организации посвящалась выяснению отношений между собой, а не на достижение целей и решение задач; 4) организовать персональное давление на членов организаций [70].

Таким образом, с конца 1996 года внутренняя политика белорусских властей была направлена на подавление деятельности

НКО. Ужесточение как законодательного урегулирования деятельности НКО, так и действий властей по отношению к организациям проводилось накануне электоральных кампаний. В отношениях с международной общественностью в действиях властей периодически наблюдались попытки отражения ситуации с белорусскими НКО как соответствующей международным обязательствам, принятым на себя Республикой Беларусь.

## 2.3. Влияние государственной политики на развитие белорусских НКО (1996–2000 гг.)

Место белорусских НКО в рамках политической системы в период формирования и укрепления авторитарных тенденций в значительной степени было предопределено описанной выше государственной политикой в отношении ОО, которая осуществлялась властями в 1996–2000 годах. Однако при этом не следует абсолютизировать влияние данного фактора, воспринимая его как единственный, поскольку на процессы в сфере развития общественных структур влияли и иные аспекты общественного развития в тот период.

При анализе развития белорусских НКО следует учитывать также влияние структурных и политико-культурных предпосылок, на основе которых шло формирование гражданского общества. В частности, в отличие от иных восточноевропейских государств в Беларуси к моменту обретения независимости практически не осталось общественных структур докоммунистического периода, которые могли бы стать отправной точкой для формирования гражданского общества современного типа. Так, в советский период были практически уничтожены структуры благотворительности, краеведения, развития национальной культуры и социальной взаимопомощи, существовавшие уже ко времени распада Российской империи на всей территории края, а также и

аналогичные структуры в Западной Беларуси, сформированные в период ее нахождения под властью Польши. Вместо них были созданы общественные структуры советского типа, выполнявшие в обществе совершенно иную функцию, а ко времени распада Советского Союза и они находились в состоянии упадка и не были способны контролировать даже немногочисленные общественные инициативы, появившиеся в 1980-х годах [10]. Таким образом, в отличие от рассмотренной выше Словакии белорусское общественное движение практически не могло опираться на прежние традиции общественной деятельности и было вынуждено начинать почти с нуля. Основой стали не реликты и традиции докоммунистического общественного сектора, но прото-НКО и общественные инициативы, сформировавшиеся в недрах советского общества в качестве альтернативы ему с одной стороны и структуры ОО коммунистической модели с другой стороны. Вокруг многих из неформальных объединений в начале 1990-х стали структурироваться новые общественные организации [144].

Следует отметить, что сам общественный сектор как сообщество НКО уже к 1996 году представлял собой достаточно самостоятельный субъект общественных отношений, в определенной степени включенный в формирующуюся неустойчивую политическую систему независимой Беларуси. Так, уже к середине 1990-х годов сформировались основные структуры белорусского сектора НКО, определились основные направления и формы работы неприбыльных объединений граждан. В своем большинстве созданные в начале 1990-х НКО теряют былую тесную связь с БНФ (в том числе и с утратой этим движением черт общенационального характера и постепенным преобразованием в рядовую политическую партию) и все более акцентируют неполитический характер своей деятельности. Именно деполитизация, наряду с уже произошедшим юридическим оформлением статуса НКО, была характерной чертой деятельности НКО к середине 1990-х годов. Вероятно, сам итог президентских выборов 1994 года был в определенной степени следствием отхода НКО от политики, понимаемой как участие в выборах на стороне определенной политической силы. За редким исключением, НКО дистанцировались

от электоральных процессов, предпочитая заниматься исключительно общественной деятельностью в рамках своей миссии, стремясь скорее влиять на долгосрочные культурные предпосылки к демократизации, нежели на непосредственную политическую борьбу за демократию. Как отмечает В. Ровдо, в период первых президентских выборов НКО нельзя было назвать слабыми, просто они не имели амбиций на участие в открытой политике: «Я бы не сказал, что третий сектор был тогда слаб. Он набирал обороты. 1991–1996 годы были периодом быстрого роста общественных организаций и их деполитизации. Третий сектор стал заниматься своим делом» [144]. Подобная деполитизация была обусловлена видением Беларуси как неустойчивого, но все же плюралистического общества, в котором НКО могут существовать в соответствии с классической моделью [138].

С приходом к власти А. Лукашенко и проявлением его амбиций авторитарного лидера ситуация начинает меняться, однако большинство НКО в период с 1994 по 1996 год по-прежнему настороженно относятся к политике, предпочитая отдавать ее на откуп специализированных политических структур, для которых в это время политическая система оставляла пространство для борьбы за власть.

Референдум 1995 года и поражение сил БНФ на выборах в Верховный Совет 13-го созыва обусловили более активное включение национальноориентированных НКО в политику, однако сектор в целом по-прежнему предпочитал не вмешиваться в политические баталии. С другой стороны, именно в этот период политические партии с учетом ухудшения возможностей для поиска финансирования политической деятельности начинают создавать околопартийные НКО. Не последнюю роль в этих и подобных последующих процессах сыграл и фактор персональной занятости политических активистов: работа в ОО становится одним из немногих профессиональных занятий, доступных для них в условиях усиления политических репрессий [70]. После выборов в Верховный Совет 13-го созыва именно сфера НКО (наряду с уличной политикой) начинает становиться направлением политической активности общественных сил, идеологически связан-

ных с БНФ, а в дальнейшем в этом направлении стали действовать и иные оппозиционные политические партии. Вероятно, именно этот более ранний старт Партии БНФ как игрока на поле НКО, обусловленный ранним вытеснением этой партии из поля институциональной политики, впоследствии обеспечил Партии БНФ через своих представителей более сильные позиции в общественном секторе по сравнению с иными оппозиционными политическими партиями.

В количественном отношении к середине 1990-х сектор укрепляется, происходит его численный рост и распространение по территории страны [106]. В этот период в спектре НКО страны уже в целом представлены все основные направления деятельности: созданы основные молодежные, просветительские, экологические, социальные, краеведческо-культурные НКО, объединения по интересам, независимые аналитические и исследовательские центры, структуры, обеспечивающие развитие местного самоуправления. Таким образом, к 1996 году в Беларуси сложилась развитая система НКО, которая в перспективе могла создать устойчивые препятствия к дальнейшему формированию авторитарного режима.

1996 год является рубежным для развития всей политической системы Беларуси. Это год победы авторитарной революции и радикального изменения всей системы взаимодействия государства и общества в Беларуси [54]. Хотя авторитарные черты начали проявляться уже с 1994 года, именно в 1996 году произошла концентрация всей полноты исполнительной, законодательной и судебной власти в руках президента с демонтажем всех возможных ранее контрольных и корректировочных механизмов — в стране сложилась персоналистская форма авторитарной диктатуры [82, с. 177]. В отношении НКО государственная политика с 1996 года характеризуется грубым давлением и открытыми репрессиями против тех организаций, которые действуют самостоятельно и оказывают реальное влияние на те или иные сегменты общества [112, с. 17]. Первая волна репрессий против НКО, связанная с преследованиями в 1996–1997 годах ряда организаций и закрытием Белорусского фонда Сороса (на тот момент — основного источни-

ка финансирования для большого количества НКО) стала серьезным ударом для общественного сектора [144].

В этот период для развития НКО характерны следующие тенденции:

- специализация и диверсификация деятельности НКО, формирование более четких представлений о своей миссии и целях деятельности в среднесрочной перспективе (в том числе возрастает роль новых правозащитных структур);
- профессионализация персонала НКО и совершенствование профессиональных навыков, усвоение новых общественных технологий и укрепление материальной базы;
- значительное сокращение внутренних источников финансирования (как государственных, так и частных), формирование у некоторых организаций зависимости от зарубежного финансирования;
- рост числа НКО, в том числе и в регионах, в большинстве случаев основанный на «кустовом» принципе опоры на уже ранее существующие НКО, в том числе вновь созданные так называемые ресурсные центры;
- формализация НКО, их ориентация на существование в определенных государством правовых рамках при сохранении возможности для деятельности в незарегистрированном формате;
- увеличение числа активистов НКО, в том числе через привлечение волонтерского труда, через вливание в общественную деятельность политических активистов, молодежи;
- формирование новых членских НКО и их ориентация на использование услуг новых сервисных организаций.

Мы можем выделить несколько тенденций, которые, на наш взгляд, были обусловлены изложенной в предыдущих подразделах данного раздела государственной политикой регулирования НКО посредством принятия неблагоприятных для НКО законодательных актов и еще более неблагоприятной практикой применения этих норм права.

**Консолидация сектора НКО.** На фоне укрепления авторитарной модели правления в Республике Беларусь происходил параллельный процесс консолидации тех сил общества, которые выступали за демократическую трансформацию и против формирования в Беларуси диктатуры. Не обошел стороной этот процесс и белорусские НКО. Усиление репрессий и ухудшение правового климата для создания и деятельности НКО способствовали объединению НКО перед лицом необходимости решения общих для всего сектора проблем. Жесткие условия для деятельности НКО вынуждали их к консолидации на основе общих интересов — защиты от преследования со стороны государства и поиска ресурсов для существования. В этот период объединенные усилия сообщества НКО рассматривались также и как ресурс воздействия на государственную власть — возможности общественного лоббирования еще представлялись не до конца исчерпанными. В то же время данная консолидация сектора привела к формированию параллельного общества со своей культурой, прессой, организациями, образом жизни [112, с. 32] — альтернативного и все более изолированного от общества в целом.

Принципиально важным шагом в консолидации белорусских НКО стало создание в феврале 1997 года Ассамблеи белорусских неправительственных организаций, учредителями которой первоначально выступили свыше 250 НКО [148]. Профессионализация Ассамблеи и создание ее Исполнительного бюро, быстрый количественный рост числа членов ассоциации (за год между первым и вторым конгрессами численность Ассамблеи выросла вдвое, достигнув 520 НКО) [149] в скором времени привели к тому, что Ассамблея стала крупнейшей и авторитетнейшей структурой, легитимно представляющей интересы белорусского сообщества ОО. Задачи, поставленные перед новой структурой, в значительной степени были связаны с изменением политико-правового климата для деятельности структур НКО: коллективная самозащита НКО (в первую очередь — правовыми средствами), информационный обмен между НКО внутри Беларуси и между белорусскими НКО и их зарубежными партнерами, осуществление научного анализа и прогнозирования раз-

вития общественного сектора, оказание информационной, правовой и иной консультационной поддержки со стороны минских организаций региональным НКО, стимулирование процесса возникновения новых НКО, особенно в белорусской провинции. В период своего максимального развития (1999–2001 гг.) Ассамблея объединяла в своих рядах свыше 700 НКО, то есть приблизительно 1/5 всего общественного сектора (с учетом незарегистрированных НКО и инициатив), осуществляя свою деятельность через собрание всех членских организаций на Конгрессе Ассамблеи, регулярные собрания Рабочей группы, подотчетное ей постоянно действующее профессиональное Исполнительное бюро [112, с. 32, 46]. В рассматриваемый период действовали и областные ассамблеи НКО. Неудивительно, что подобная структура, достаточно нетипичная для неправительственного сектора в восточноевропейском регионе, стала также и мощным координационным центром для проведения общественных кампаний, в том числе и политического характера.

Позднее успех деятельности Ассамблеи (и непосредственное влияние этой структуры) повлекли за собой создание еще одного крупного объединения белорусских НКО — Белорусской ассоциации ресурсных центров. Эта структура была призвана координировать действия в важном направлении, связанном с распределением материальной поддержки для белорусских НКО. Молодежные объединения продолжали координировать свою работу в рамках БСМДОО «Рада», конкурировавшего с прогосударственным Национальным комитетом молодежных и детских организаций, — эта конкуренция закончилась в пользу «Рады» с исчезновением Национального комитета, который, однако, позднее был снова возрожден по инициативе исполнительной власти [104, с. 2].

**Политизация и деполитизация НКО** была характерной и неоднозначной чертой противоречивого развития сектора во второй половине 1990-х годов. Причины политической ангажированности НКО были в целом различны, но в своей основе они были вызваны теми авторитарными тенденциями, которые наблюдались в политической системе [6]. В данном случае под поли-

тизацией мы понимаем включение НКО в электоральные процессы наравне с политическими партиями, т. е. в участие в политике в узком понимании этого слова [107, с. 6].

Вероятно, рубежом формирования новой политизированной волны были события весны 1996 года, когда на арену выходят такие массовые политические инициативы, как «Молодой Фронт», появляется правозащитная инициатива «Вясна-96», возрастает зависимость политических партий от зарубежного финансирования, поступающего через околопартийные НКО. С укреплением авторитарного режима осенью того же года и ужесточением репрессивной политики вытолкнутые за пределы политического поля партии, попавшие в зависимость от зарубежного финансирования, захватили контроль над каналами поступления финансовой помощи белорусскому гражданскому обществу. В результате все чаще партии стали выступать как заказчик для НКО, определяя характер их деятельности [33, с. 271].

В силу стремления сохранить независимость от недемократического государства многие организации были вынуждены отказаться от партнерства с органами власти. Однако это неизбежно влекло за собой стремление властей уничтожить все неподконтрольные очаги гражданской активности. Нормальное взаимодействие и сотрудничество НКО и государства было нарушено по вине диктаторского режима и сменилось открытой конфронтацией.

Данные социологического опроса, проведенного независимыми исследователями в 1997 году, показывают, что 57,7% от числа опрошенных НКО симпатизируют какой-либо из политических партий. В то же время лишь 18% политически ангажированных НКО получали поддержку со стороны политических партий. Потенциальная же готовность НКО помогать демократическим политическим партиям в организации и проведении избирательных кампаний, распространении информационных и агитационных материалов, подготовке и проведении массовых акций, обучении партийных активистов — эта готовность была близка к стопроцентной [112, с. 20]. В силу указанных обстоятельств значительная часть ОО переключилась на прямую политическую активность. Политические кампании этого периода (Бойкот-2000,

альтернативные президентские выборы 1999 года, организация массовых протестов) происходили при активном участии ОО. В руководстве политических партий возрастает число лиц, работающих в НКО либо иным образом персонально связанных с НКО [70], что было обусловлено отмеченной выше трудностью для политиков заниматься иной легальной профессиональной деятельностью (знаковым здесь, вероятно, может рассматриваться лидерство в Партии БНФ Винцука Вечерко, который пришел на смену Зенону Позняку).

В этот период все большее влияние приобретают «координирующие» общественные структуры наподобие Хартии-97 — эта организация политического характера вряд ли может быть определена как НКО, скорее, это своеобразная «нечленская партия» (тысячи граждан, подписавшие воззвание Хартии, так и остались не привлеченными к ее деятельности). Подобные функции политической координации в меньшей степени также были характерны для Ассамблеи и «Региональной Беларуси», а позднее — БАРЦ. Через Ассамблею и Хартию-97 НКО были учредителями Координационного совета демократических сил — коалиционной структуры, объединяющей и направляющей деятельность белорусской оппозиции [33, с. 269]. Таким образом, Беларуси в период с 1996 по 2000 год произошла деформация сектора НКО и его частичное слияние с политическим сектором.

Альтернативой политизации сектора НКО в указанный период стал противоположный процесс деполитизации. Однако его не следует отождествлять с деполитизацией НКО начала 1990-х, когда развивающийся сектор не стремился воздействовать на политическое поле прямо. Теперь деполитизация была, скорее, стратегией выживания отдельных НКО, рассматривающих партнерство с государственной властью как возможность продолжить собственное существование и уставную деятельность в существующих неблагоприятных условиях. Однако этот путь развития для НКО был чреват слиянием с государственным сектором и превращением в один из «приводных ремней» государственного механизма. Г. Козулько, критикуя подобную деполитизацию, ярко проявившуюся в сфере экологических НКО, отмечает:

«…в Беларуси сформировалась целая сеть бесконфликтных, беспринципных и зачастую мало инициативных НКО, которые всю свою деятельность координируют с правительственным органами либо находятся под прямым их попечительством и управлением. […] С одной стороны, НКО есть и работает, с другой стороны, оно не выполняет своих функций, так как поставлено государством в жесткие юридические рамки» [57].

**Субституты гражданской активности,** а именно контролируемые и финансируемые государственной властью общественные структуры, также появляются уже в этот период, хотя апогея их развитие достигло значительно позже. Уже в начале авторитарного правления, сразу после 1996 года, власть стала стремиться найти опору в своих традиционных союзниках на общественном поле — старых советских НКО, влачивших к тому времени жалкое существование. Однако ни массированные финансовые вливания и материальная поддержка, ни прямые директивы исполнительной власти не смогли оживить эту группу НКО, пребывающую в стагнации. Поэтому в тех же целях государство инспирирует создание новых прогосударственных НКО для проведения государственной политики в общественной сфере и канализации спонтанной общественной активности в безопасном для авторитарной власти направлении. Наиболее характерным примером в этой области является БПСМ, открыто созданный для противодействия демократически ориентированным молодежным объединениям. Также в этот период создаются прогосударственные ОО предпринимателей, бизнесменов, берутся под контроль профессиональные союзы, создаются подконтрольные гуманитарные и экологические ОО [140, с. 1, 2; 62, с. 27].

Таким образом, уже в этот период общественный сектор оказался разделен по политическому признаку на консолидированные демократические НКО, разрозненные деполитизированные НКО и контролируемые государственной властью объединения.

Политическая история НКО в период с 1996 по 2000 год демонстрирует, что государственная политика того времени влияла на НКО неоднозначно, но в целом это влияние вряд ли может быть оценено как положительное. НКО не удалось избежать попадания

в демократическое гетто, отведенное для них в рамках авторитарного режима [145]. Этому в немалой степени способствовали делегитимация НКО через лишение их статуса юридического лица и запрет деятельности незарегистрированных организаций. Сами НКО (особенно национально ориентированные, но также и идеологически нейтральные) через стратегию формирования «параллельного общества» («альтэрнатыўнага грамадства») способствовали самоизоляции от белорусского общества: стремясь создать «государство в государстве» [56, с. 4], они невольно работали на создание изолированного «общества в обществе». Стратегия выживания НКО в существующих условиях государственного давления и неблагоприятной государственной политики привела к тому, что НКО как явление уцелели, однако оказались обезврежены, оказались отделены от белорусского общества. Вероятно, в этом отношении государственная политика, направленная на формирование авторитарного режима и перестройку под него всего белорусского общества, достигла своей цели. НКО приняли навязанные государством правила игры. Политизация демократических НКО, их ориентация на деятельность, связанную с изменением политического режима политическими методами, привела к тому, что НКО все более походили на политические партии, сливаясь в массовом сознании в единый субъект — «оппозицию». Иные НКО, выбрав стратегию деполитизации, как субъекты уцелели, однако их достижения оказались девальвированы зависимостью от ограничений, навязываемых им государством.

Таким образом, государственная политика в сфере НКО в этот период обусловила ряд процессов, связанных с укреплением авторитарных тенденций, которые в целом могут быть оценены как взаимодействие четырех стратегий. Со стороны государственной власти: 1) ограничение влияния НКО на общественные процессы; 2) формирование контролируемых действующей властью субститутов общественной активности в форме прогосударственных НКО либо через реанимацию реликтов советского общественного сектора. Со стороны сектора НКО: 3) противодействие авторитарным тенденциям и поддержка демократических норм общественной жизни; 4) приспособление к условиям авторитарного

режима и поиск возможностей для осуществления своей миссии в современной Беларуси. В значительной степени взаимодействие этих четырех тенденций обусловливает все те процессы, которые происходили в белорусском общественном секторе в 1996–2000 годах.

Обобщая материал, изложенный во втором разделе, можно сделать следующие выводы: государственная политика в области регулирования деятельности НКО в период с 1996 по 2000 год. выражалась в принятии актов законодательства, существенно ограничивающих возможности для создания и некоторых аспектов деятельности НКО, а также в дискриминационной политике, направленной на минимизацию воздействия НКО на общество. Реакцией НКО на такую политику было, с одной стороны, приспособление к неблагоприятным условиям деятельности, в том числе через консолидацию и взаимопомощь в рамках сектора. С другой стороны, происходят процессы политизации НКО, которые стали напрямую заниматься политической деятельностью, прямо направленной на изменение политического режима в Беларуси. Сокращение государством возможностей для поиска внутреннего финансирования некоммерческой деятельности обусловила зависимость НКО от внешнего финансирования, что повлекло за собой ослабление связи НКО со своими целевыми группами и белорусским обществом в целом. В результате значительная часть НКО, вытолкнутая в политический сектор и во все большей степени изолированная от общества, утратила возможность влиять на общественные процессы, в том числе в направлении демократизации политической культуры. Итогом подобной деформации сектора НКО стала его неспособность эффективно противостоять авторитарным тенденциям в белорусской политической системе и дальнейшему укреплению в Беларуси авторитарного политического режима, основанного на единоличной президентской власти. Возможности непосредственного влияния на политику для НКО (как и для политических партий) были уничтожены через формирование недемократической системы власти, независимой от воли народа, а возможности опосре-

дованного влияния на политику через изменение политической культуры были в значительной степени ограничены через изоляцию НКО от общества.

В результате к началу XXI столетия белорусские НКО оставались в количественном, институциональном и ресурсном отношении достаточно сильными и были ориентированы на изменение политической системы в сторону демократизации. Однако их возможности для успеха такой деятельности были минимизированы в силу изоляции НКО от общества, обусловленной государственной политикой.

# РАЗДЕЛ 3

# Государственная политика в области регулирования НКО в условиях консолидированного авторитарного режима (2001–2006 гг.)

## 3.1. Ужесточение законодательства об НКО (2001–2006 гг.)

Тенденции законодательного регулирования НКО в 1996–2000 годах были направлены на регламентацию порядка их регистрации, а также некоторых аспектов их деятельности. В 2001 году внимание законодателя обратилось на источники получения НКО денежных средств. 12 марта 2001 года был принят Декрет Президента Республики Беларусь № 8 «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи». Данный нормативный акт детально урегулировал процедуру получения и использования денежных средств, в том числе в иностранной валюте, товаров (имущества), безвозмездно предоставляемых в пользование, владение и распоряжение юридическим и физическим лицам Беларуси иностранными организациями и гражданами, а также лицами без гражданства и анонимными жертвователями.

Декрет значительно осложнил процесс получения НКО иностранного финансирования. Во-первых, в соответствии с нововведениями, предусмотренными декретом, всякое финансирование подлежало регистрации в Департаменте по гуманитарной деятельности. Вторая проблема для получения помощи — уста-

новление набора целей, на которые белорусские организации могут ее получать. Круг данных целей охватывает в основном мероприятия социального и научного характера, исключая, например, мероприятия общественно-политические. Кроме того, он фактически является закрытым, поскольку от решения конкретных должностных лиц Департамента по гуманитарной деятельности по согласованию с Президентом зависит, может ли пойти помощь на цели, не указанные в декрете. Особо оговаривается, на какую деятельность помощь выделяться не может: изготовление и распространение агитационных материалов, проведение семинаров и других форм агитационно-массовой работы среди населения. Третьей проблемой является закрепленный в декрете избирательный подход при предоставлении льгот по налогам и таможенным платежам: для получателей иностранной безвозмездной помощи такие льготы предоставляются Президентом Беларуси по представлению Департамента по гуманитарной деятельности на основании письменных заявлений получателей.

Помимо того, декретом был учрежден аппарат по контролю за иностранной безвозмездной помощью в составе органов МВД, Комитета государственного контроля, Министерства по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета и их территориальных органов, Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь и других структур [26]. Санкции за нарушение установленного порядка получения помощи предусмотрены в размере не ниже 20 минимальных заработных плат для физических лиц и 50 — для руководителей юридических лиц. Максимально возможная сумма санкций на руководителя юридического лица составляет 300 минимальных заработных плат (на тот момент данная сумма превышала 1300 долларов США) [51]. Декрет также, в противоречие закону об ОО, установил возможность ликвидации ОО в случае однократного нарушения законодательства об иностранной безвозмездной помощи [26].

На наш взгляд, принятие декрета и последующих нормативных актов, направленных на развитие положений декрета [100], [87], не являлось целесообразным шагом с точки зрения развития

законодательства. Такие важные положения, присущие законодательствам зарубежных государств, в том числе государств СНГ, как наделение организаций благотворительным статусом, разработка системы налоговых льгот для НКО, были необоснованно подменены введением разрешительного принципа на использование иностранной безвозмездной помощи, адресных льгот конкретным организациям по усмотрению Президента. Данный подход не может быть признан прогрессивным, он не соответствует принятым международным стандартам, тенденциям развития законодательства стран СНГ (аналогом может служить лишь пример Туркменистана), является шагом назад в установлении общепринятых процедур и обеспечении базовых принципов законодательства.

Практически одновременно с декретом законодатель обратил внимание на представительства иностранных НКО. 3 мая 2001 года в Гражданский кодекс по инициативе президента было внесено дополнение, согласно которому не допускается создание представительств иностранных организаций, деятельность которых направлена на свержение либо насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности и безопасности государства, пропаганду войны, насилия, разжигание национальной, религиозной и расовой вражды, а также деятельность которых может причинить ущерб правам и законным интересам граждан [29].

В 2001 году также ужесточается порядок проведения массовых мероприятий. Декрет, регламентирующий порядок проведения собраний, митингов, демонстраций и пикетирования, в противоречие закону об ОО предусматривает, в том числе, возможность ликвидации ОО за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях [24].

С 1 января 2002 года была упразднена норма о необложении налогом на прибыль имущества и денежных средств, безвозмездно полученных НКО от юридических и физических лиц иностранных государств [43]. В остальном 2002 год был обусловлен определенными положительными изменениями в законодательстве об НКО. Наконец-то был определен орган, к компетенции ко-

торого была отнесена функция по регистрации фондов, — местные исполнительные и распорядительные органы [22]. Для ОО, арендующих общественные, административные непроизводственные помещения до 75 кв. м, находящиеся в государственной собственности, был установлен льготный коэффициент 0,1 к базовой ставке арендной платы [132].

Следующая волна изменений, касающихся регулирования деятельности НКО, произошла в 2003 году. Прежде всего они снова затронули вопросы зарубежного финансирования и безвозмездной помощи, предоставляемой в рамках международных соглашений. Порядок одобрения, регистрации программ международной технической помощи, контроля за их реализацией был детально урегулирован, была также выстроена сложная система государственных органов, включенных в данный процесс [129, 90, 84]. Изменения порядка получения, использования и контроля за использованием иностранной безвозмездной помощи выразились в принятии Декрета Президента Республики Беларусь от 28.11.2003 № 24 «О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи» [27] и Указа Президента Республики Беларусь от 28.11.2003 № 537 «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за целевым использованием иностранной безвозмездной помощи» [125]. Кардинально не изменив систему получения и использования иностранной безвозмездной помощи, нормативные акты установили, что ряд полномочий в регулировании данных отношений передан от Департамента по гуманитарной деятельности к Управлению делами Президента Республики Беларусь. К органам, осуществляющим контроль за целевым использованием полученной иностранной безвозмездной помощи, был также отнесен Комитет государственной безопасности.

В соответствии с законодательством все большая поддержка стала оказываться организации-монополисту в сфере молодежной политики. «В целях дальнейшего развития молодежного движения в Беларуси» было установлено, что члены ОО БРСМ, избранные в его руководящие органы, включаются в состав коллегий Министерства информации, Министерства культуры,

Министерства образования, Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Министерства спорта и туризма, Министерства труда и социальной защиты. Средства на выплату заработной платы работникам аппаратов руководящих органов ОО БРСМ и расходы по содержанию аппарата Центрального комитета этого объединения предусматриваются в республиканском, а расходы по содержанию территориальных комитетов — в местном бюджетах [128].

Была также произведена попытка вытеснения ОО из судебных процессов. Декретом Президента было установлено, что уполномоченные ОО могут быть представителями физических лиц по гражданским делам в общих судах лишь в том случае, если законом им предоставлено право представлять и защищать в суде права и законные интересы членов этих ОО и других лиц [23]. В свою очередь, ст. 22 Закона «Об общественных объединениях» наделяла ОО правом представлять и защищать права и законные интересы своих членов в государственных, хозяйственных и общественных органах и организациях [37]. Эта норма общего характера позволяла ОО, которые предусмотрели у себя в уставах возможность судебной защиты своих членов, участвовать в судебном процессе в качестве представителей. После принятия декрета это стало возможно только в случае, прямо предусмотренном в законе.

В результате введения новых требований к названиям руководителей организаций — недопущение использования слова «президент» и ряда других слов — многие НКО были вынуждены вносить изменения в свои уставы [91].

В рассматриваемый период в политико-правовой обиход в целях «повышения эффективности деятельности некоторых НКО, которые выполняют государственно-значимые задачи», была введена уникальная форма юридического лица — государственно-общественные объединения [134].

Внимание законодателя в очередной раз обратилось на регламентирование порядка проведения митингов, собраний и уличных шествий. В новой редакции был изложен закон о массовых мероприятиях [44]. Ст. 29 Закона «Об общественных объединени-

ях» была также дополнена положением, допускающим ликвидацию ОО за однократное нарушение законодательства о массовых мероприятиях в случаях, предусмотренных законодательными актами [41].

2004 год можно охарактеризовать как год «затишья» в сфере законодательства об НКО. Нормативные акты, появившиеся в данный период, были направлены на дополнительное упорядочение отношений в сфере регистрации, получения и использования иностранной безвозмездной помощи и контроля за ней [92, 88].

Масштабные изменения законодательства, регулирующего НКО, произошли в 2005 году. Принятые в данный период нормативные акты касались как порядка создания и регистрации НКО, так и их непосредственной деятельности, в частности получения денежных средств, контроля за деятельностью НКО, а также вопросов их ликвидации.

1 июля 2005 года был подписан Указ Президента Республики Беларусь № 300 «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи». Данный нормативный акт был вновь направлен на регулирование источников получения НКО денежных средств и иного имущества, на этот раз предоставляемых белорусскими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. По аналогии с декретами Президента, регулирующими вопросы получения иностранной безвозмездной помощи, указом были установлены цели, на которые предоставляется безвозмездная (спонсорская) помощь. Направленность данных целей лежит в сфере проведения сельскохозяйственных мероприятий, физической культуры, историко-культурной деятельности, охраны здоровья населения, осуществления социальной защиты населения, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проведения научных исследований в рамках государственных научно-исследовательских программ, развития особо охраняемых природных территорий. На иные цели белорусские юридические лица и индивидуальные предприниматели могут выделять помощь НКО только по решению Президента Республики Беларусь или с его согласия. Указом также предусмотрен запрет на выделение по-

мощи для осуществления некоторых видов деятельности, в том числе для изготовления и распространения агитационных материалов, проведения семинаров, других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения. Нормативный акт предусмотрел также обязательность заключения письменного договора о предоставлении безвозмездной помощи, размер помощи, который могут предоставлять государственные организации, а также требование о необходимости представления государственной статистической отчетности юридическими лицами об оказанной безвозмездной (спонсорской) помощи [133].

С внесением 17 августа 2005 года изменений в соответствующие акты законодательства под понятие «международная техническая помощь» стали подпадать также организация и (или) проведение семинаров, конференций и других общественных обсуждений. Организаторы таких мероприятий — получатели международной технической помощи обязаны представлять информацию об организации и (или) проведении подобных мероприятий в Комиссию по вопросам международного технического сотрудничества при Совете Министров. Информация о семинарах, конференциях, иных общественных обсуждениях регистрируется также в Министерстве экономики, которое, в свою очередь, должно представлять подтверждение об их организации и (или) проведении в областной (Минский городской) исполком, на территории которого будет проводиться мероприятие [126].

В 2005 году в Беларуси был установлен новый порядок создания, регистрации, деятельности, реорганизации и ликвидации фондов, был изменен их правовой статус, усилился контроль за деятельностью фондов. Фонды были изъяты из ведения местных исполнительно-распорядительных органов и переданы в рамках регистрационных и контролирующих функций Министерству юстиции Республики Беларусь и управлениям юстиции областных и Минского городского исполкомов. Новеллой в законодательстве стало ограничение права граждан на создание фондов: запрет на создание фонда, если гражданин — учредитель фонда являлся членом руководящего органа общественного объединения (политической партии), ликвидированного в судебном порядке за нару-

шение законодательства, и с момента ликвидации не прошло три года [131]. После вступления в силу настоящего указа фонды стали аналогом ОО относительно порядка регистрации, контроля за их деятельностью, отчетности перед регистрирующим органом и т. п.

19 июля 2005 года принята новая редакция Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» (вступила в силу 29 октября 2005 года). В отличие от ранее действующей редакции Закона «Об общественных объединениях» новая редакция распространяется не только на ОО, но и на их союзы (ассоциации). Основная часть изменений и дополнений ранее уже получила свое закрепление в других нормативно-правовых (подзаконных) актах либо в практике правоприменения. Так, в законе нашла отражение норма о запрете деятельности незарегистрированных ОО, ранее имевшаяся в Декрете № 2. Наибольшие изменения претерпела сфера контроля за деятельностью ОО, в том числе установлена обязательность предоставления ОО ежегодных отчетов в регистрирующие органы. Кроме того, новой редакцией закона был предусмотрен новый вид взыскания: приостановление деятельности ОО, расширены основания ликвидации ОО, а также был введен запрет на самостоятельное осуществление ОО предпринимательской деятельности. В соответствии с новой редакции закона ОО их союзам (ассоциациям) предписывалось до 28 октября 2006 года обеспечить приведение своих учредительных документов в соответствие с требованиями данного нормативного акта. В результате появления в новой редакции закона дополнительных с ранее действующим законодательством требований к уставам ОО, таких как необходимость указания в них предмета деятельности объединения, порядка учета членов, порядка обжалования решений выборных органов, практически все ОО, равно как и союзы, были вынуждены пройти процедуру регистрации изменений и дополнений в устав. Таким образом, на законодательном уровне не было артикулировано требование о необходимости перерегистрации всех ОО, однако такая перерегистрация фактически состоялась [42].

В 2005 году, помимо Закона «Об общественных объединениях», было принято еще несколько нормативных актов, уделяющих вни-

мание вопросу запрета на деятельность незарегистрированных объединений и их союзов. Министерство юстиции Республики Беларусь приняло 13 сентября 2005 года. Постановление № 49 «О некоторых вопросах создания общественных объединений и их союзов (ассоциаций)» [86]. На сайте Министерства юстиции были размещены разъяснения к указанному постановлению, в соответствии с которыми создаваемые в республике различные «движения», «гражданские инициативы», «коалиции» и прочие, которые по своей сути фактически являются ОО либо их союзами, должны регистрироваться в установленном порядке [105].

Однако самым серьезным ужесточением законодательства в сфере НКО стало дополнение 15 декабря 2005 года Уголовного кодекса нормами, устанавливающими уголовную ответственность за организацию либо участие в деятельности незарегистрированных политических партий, иных общественных, религиозных организаций или фондов. Согласно статье 193.1 данные действия наказываются штрафом, или арестом на срок до шести месяцев, или лишением свободы на срок до двух лет [38].

Оформление государственно-общественного сектора продолжилось на законодательном уровне в 2006 году 19 июля 2006 года был принят Закон Республики Беларусь «О республиканских государственно-общественных объединениях». Данный закон практически продублировал указ Президента трехлетней давности о создании государственно-общественных объединений, введя технические нормы о создании таких образований. Согласно указанным нормативным актам подобные структуры создаются и функционируют на условиях, определяемых Президентом или по его поручению Советом Министров, кроме того, уставы государственно-общественных объединений подлежат обязательному утверждению данными органами. Учредителями таких организаций могут выступать физические и юридические лица, а также Республика Беларусь в лице действующих от ее имени уполномоченных государственных органов и юридических лиц. В отличие от обычных ОО за государственными закреплено право заниматься предпринимательской деятельностью, установлен также десятидневный срок регистрации. Закон обратил особое

внимание на взаимоотношения государственных органов и государственно-общественных объединений, которые строятся на двух основных принципах. С одной стороны, «государственные органы в пределах своей компетенции имеют право в соответствии с законодательством, исходя из государственнозначимых задач республиканских государственно-общественных объединений, осуществлять координацию их деятельности и принимать решения, обязательные для этих объединений». С другой стороны, государственно-общественные объединения могут наделяться полномочиями по осуществлению организационно-методического руководства государственными органами в связи с реализацией ими функций и полномочий в области государственного управления [50]. Как отмечает А. Сидорович, эти структуры не просто «инкорпорируются в государственные структуры, а даже наделяются полномочиями по осуществлению государственного управления, которыми обладали до этого исключительно государственные органы власти и управления» [118].

Осень 2006 года отмечается государственными органами как время «либерализации» законодательства об НКО[5]. 6 октября 2006 года подписан Указ Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах государственной регистрации общественных объединений и их союзов (ассоциаций)». Была упразднена Республиканская комиссия по регистрации (перерегистрации) ОО [130]. Безусловно, упразднение Комиссии является положительной тенденцией в белорусском законодательстве, регулирующем НКО. Процедура регистрации ОО в связи с этим больше соответствует нормам, изложенным в законе, особенно в части соблюдения сроков регистрации ОО. Однако необходимо отметить также, что упразднение Комиссии не внесло существенных изменений в правовое положение НКО в Беларуси.

[5] Например, на Совещании по вопросам рассмотрения выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению и проходившем 2–13 октября 2006 года в Варшаве (Польша), представитель правительственной делегации Беларуси упомянула положение об упразднении Комиссии по регистрации (перерегистрации) ОО как проявление либерализации законодательства по вопросам свободы ассоциаций

Таким образом, тенденции к ужесточению законодательства, регулирующего вопросы создания и деятельности НКО, проявившиеся в 1996–2000 годах, получили свое развитие в 2001–2006 годах. В данный период времени законодательство развивалось по пути ужесточения процедуры создания и регистрации НКО, ограничения возможности НКО получения денежных средств и иного имущества как из-за рубежа, так и внутри страны, расширения контроля за деятельностью НКО и оснований их ликвидации. Законодательство в рассматриваемый период времени было направлено также на создание, становление и поддержку проправительственных организаций. Незначительные положительные изменения в развитии белорусского законодательства об НКО в целом не повлияли на систему правового регулирования их создания и деятельности.

## 3.2. Государственная политика в области государственного регулирования и контроля за деятельностью НКО (2001–2006 гг.)

С 2001 года начался четвертый этап в развитии белорусского некоммерческого сектора, обусловленный изменением внешних условий: авторитарный политический режим стал консолидированным [71, с. 10]. Политико-правовые тенденции в это время направлены на установление жесткого контроля за всеми сферами деятельности НКО, а также на окончательное вытеснение непрогосударственных организаций из процесса принятия общественнозначимых решений и вообще из публичной сферы.

Прежде всего в данный период политика властей была направлена на сокращение возможности осуществления деятельности НКО через ограничение доступа к финансовым ресурсам. Этот вывод можно сделать в связи с тем, что пожертвования, пре-

доставляемые иностранными юридическими и физическими лицами, являлись основным источником существования большей части белорусских НКО в связи с невозможностью получения ими государственного финансирования, а также слабой развитостью белорусского бизнеса и отсутствия у них заинтересованности в выделении пожертвований НКО. Кроме того, государство стремилось контролировать все без исключения безналичные и наличные иностранные средства, поступающие безвозмездно в Республику Беларусь. Отвечая на заявления международной общественности, в частности Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, по итогам проведения парламентских выборов, Беларусь предложила подробно отчитываться об использовании денежных средств и имущества небелорусского происхождения. В то же время все официальные комментарии к Декрету № 8 и последующим нормативным актам в данной области строились на позиции «необходимости создания законодательных рычагов, обеспечивающих правильное распределение гуманитарной помощи». Однако, как уже отмечалось в настоящей работе, данные акты законодательства не привносят изменений, соответствующих международной практике, в систему распределения иностранной безвозмездной помощи. В результате жесткие и несправедливые условия финансирования деятельности НКО привели к тому, что к 2004 году абсолютное большинство европейских и американских фондов сократило или даже приостановило свою деятельность по белорусским проектам. Часть фондов перестала требовать от организаций работы с финансовыми средствами через банк, выделяя гранты наличными деньгами [103, с. 250].

Проводимая государством политика в сфере ограничения доступа НКО к финансовым ресурсам активизировалась систематически накануне президентских или парламентских выборов: 2001 год — регулирование вопросов получения, регистрации и использования иностранной безвозмездной помощи; 2003 год — регулирование вопросов регистрации и одобрения программ международной технической помощи, ужесточение контроля за иностранной безвозмездной помощью; 2005 год — регулирование вопросов выделения безвозмездной помощи белорусскими

юридическими лицами, запрет на осуществление ОО самостоятельной предпринимательской деятельности. Кроме того, в данный период властями осуществлялись действия по закрытию представительств иностранных организаций — доноров белорусских НКО. В 2003 году было отказано в продлении аккредитации представительствам Совета по международным исследованиям и обменам (IREX) и благотворительной организации «Интрерньюз Нэтворк» («Internews Network»), занимавшихся развитием демократических институтов и СМИ [68], в 2004 году — представительству «Альянс для сотрудничества партнеров» («Counterpart International»), деятельность которого была направлена на поддержку развития гражданского общества, местных сообществ, социальных программ, в начале 2006 года — представительству Американской ассоциации юристов Центрально-Европейской и Евразийской правовой инициативы (ABA CEELI), поддерживающему оказание бесплатной правовой помощи.

Летом 2001 года, в преддверии президентских выборов, прошла волна конфискации оборудования ОО. Особое внимание уделялось НКО, задействованным в избирательном процессе. Так, была конфискована техника у Гомельского областного ОО «Гражданские инициативы», ОО «Всебелорусский клуб избирателей», ОО «Белорусское объединение молодых политиков», у молодежных ОО «Молодежь ОГП», «Молодые социал-демократы», «Молодежный христианско-социальный союз», ОО «Центр поддержки молодежных инициатив “Гарт”», а также штаба мобилизационной кампании «Выбирай». Многие ОО получили письменные предупреждения, например Брестское областное ОО «Центр поддержки гражданских инициатив “Вежа”». Осенью 2001 года Министерство юстиции вынесло предупреждение о нарушении процедуры выдвижения наблюдателей от ОО «Правозащитный центр “Весна”» — одной из ведущих структур гражданской инициативы «Независимое наблюдение», а также еще семи НКО. Как следствие, Центральная избирательная комиссия аннулировала аккредитацию почти двух тысяч наблюдателей от центра «Весна». Вопреки этому, двум другим НКО было предоставлено время исправить подобное нарушение в тот же день [18].

За вторую половину 2001 — начало 2002 года регистрирующие органы обратились с иском о принудительной ликвидации нескольких молодежных ОО и ресурсных центров: «Задзіночанне беларускіх студэнтаў», Молодежный информационный центр, Брестское областное ОО «Центр поддержки гражданских инициатив “Вежа”», Кричевская районная организация «Вольны Горад». Все указанные ОО по решению судебных органов были ликвидированы.

В 2003–2004 годах политика властей была направлена на дальнейшее усиление контроля за НКО и их массовую ликвидацию. 23 января 2004 года на заседании коллегии Министерства юстиции, посвященном итогам работы органов юстиции в 2003 году и задачам по укреплению правового порядка, министр юстиции В. Г. Голованов обнародовал годовую статистику деятельности органов юстиции, направленной на обеспечение свободы ассоциаций в Беларуси, и отметил, что «в минувшем году был усилен контроль за деятельностью ОО». Были проведены углубленные проверки 801 ОО (в 7 раз больше, чем в 2002 году), вынесено 810 письменных предупреждений (в 6 раз больше, чем в 2002 году), судами приняты решения о ликвидации 51 ОО. 78 ОО в большинстве случаев в результате действий регистрирующих органов были вынуждены самоликвидироваться [141]. Как отмечает коллегия Министерства юстиции в своем постановлении от 23 октября 2003 года № 31, кампания по ликвидации ОО была начата с устного поручения Президента Беларуси [123, с. 3].

С начала весны 2003 года Министерством юстиции стали подаваться иски о ликвидации ОО в судебном порядке — в большинстве случаев за незначительные либо исправимые нарушения законодательства: нарушение порядка ведения делопроизводства, использования эмблемы и наименования ОО, несоответствие печати требованиям законодательства и т. д. В первую очередь, как и в 2002 году, иски о ликвидации были поданы в отношении молодежных ОО и региональных ресурсных центров: РОО «Молодежный христианско-социальный союз», Гродненское областное ОО «Ратуша» (Гродно), ОО «Агентство регионального развития «Варута» (Барановичи), Гомельское областное ОО

«Гражданские инициативы» (Гомель), ОО «Центр молодежных инициатив “Контур”» (Витебск). Все указанные организации были ликвидированы в судебном порядке. Одновременно по всей стране начались «плановые» проверки организаций, которые осуществляли проекты, связанные с общественной деятельностью в период предыдущих избирательных кампаний, а также всех правозащитных ОО. В результате начиная с лета одну за другой стали ликвидировать старейшие и активно работающие ОО, имеющие авторитет и хорошую связь с населением, отдельными целевыми группами [124, с. 69]. Осенью 2003 года начались действия по уничтожению правозащитных организаций, были поданы исковые заявления о ликвидации ОО «Правовая помощь населению», ОО «Правозащитный центр “Весна”», ОО НОПИ. Причинами ликвидации первой организации явились: представление в судах интересов граждан, не являющихся членами объединения; оказание правовой помощи гражданам; нахождение ОО не по месту расположения юридического адреса; нарушение правил ведения делопроизводства и использования символики; нарушения в процессе перерегистрации 1999 года. ОО «Правозащитный центр “Весна”» было ликвидировано Верховным Судом за нарушения Избирательного кодекса при направлении наблюдателей на выборы Президента в 2001 году, за что организации уже было вынесено предупреждение [123, с. 71]. Основаниями, достаточными для ликвидации ОО НОПИ, Управление юстиции Мингорисполкома посчитало «создание препятствий» в деятельности Министерства юстиции путем оказания юридической консультации члену ОО во время проведения проверки в данной организации, представление интересов ОО во время судебных процессов по делам об их ликвидации, публикация статьи члена организации в Бюллетене незарегистрированной Ассамблеи неправительственных демократических организаций. В результате в январе 2004 года эта организация была ликвидирована за представление интересов НКО в судах Республики Беларусь. Одновременно с ликвидацией правозащитных ОО нескольким правозащитным инициативам было отказано в регистрации, например ОО «Сморгонский дом прав человека», ОО «Правозащитник». РОО БХК было вы-

несено предупреждение за использование названия организации на бланке организации, печати и штампе без кавычек. В 2003 году были ликвидированы также такие известные в Беларуси НКО, как РОО «Женский ответ», ОО «Белорусский фонд “Кассиопея”», ОО «Фонд имени братьев Луцкевичей», Гомельское областное общественное женское объединение «Инициатива», ОО «Ассоциация молодых предпринимателей» и другие.

Одновременно с ликвидацией НКО политика государства с 2001 года была направлена на жесткий отбор организаций, подлежащих регистрации. Кроме того, Республиканская комиссия по регистрации (перерегистрации) ОО собиралась на свои заседания крайне редко, в 2003–2004 годах периодичность созывов ее заседаний составляла 3–4 раза в год, в период с середины 2001 по середину 2002 года заседания не проводились на протяжении практически 12 месяцев, что делало невозможным регистрацию ОО.

В результате на начало 2004 года в Беларуси насчитывалось немногим более 2200 организаций, т. е. одна организация на 4500 человек. Этот показатель в несколько раз ниже, чем у ближайших соседей (1 организация на 900 человек в Польше, 1 организация на 1500 человек в Украине), и в десятки раз ниже аналогичного показателя западных стран (1 организация на 240 человек в США, 1 организация на 80 человек во Франции) [15].

В 2004 году политика, направленная на жесткий контроль и ликвидацию объединений, продолжалась. В оценке государством организации общественная значимость и полезность осуществляемой ею деятельности является фактором вторичным, главным остается публичная лояльность и поддержка властей [103, с. 265]. Продолжались обыски в НКО, давление на активистов, вынесение предупреждений. Всего в 2004 году судами принято решение о ликвидации 15 республиканских и международных, а также 23 местных ОО. 69 ОО приняли решение о самоликвидации [142]. За незначительные нарушения законодательства были ликвидированы такие НКО, как Молодежное ОО «Новая группа», ОО «Маладая грамада», РОО «Белорусское объединение молодых политиков» и другие. Управление юстиции Витебского облисполкома вынесло предупреждение Молодежному ОО «Верас»,

причиной которого явилось проведение круглого стола по проблеме межнациональных отношений в Витебском регионе, на котором прозвучали негативные высказывания относительно ситуации с национальными меньшинствами, особенно с польской диаспорой. Проведение круглого стола было признано не соответствующим уставной деятельности.

Государство установило приоритетные для деятельности организаций направления: спортивные, социальные, экологические. Так, по информации ОО «Белорусская ассоциация социальных работников», в данный период более 1740 зарегистрированных организаций (72%) имеют ярко выраженную социальную направленность [103, с. 250]. Инициативы ОО, осуществляемые по приоритетным направлениям, освещались в государственных СМИ, организации получали налоговые льготы. Организации, занимающиеся другими видами деятельности, вниманием государственной прессы не пользовались; кроме того, в общественное сознание усиленно внедрялся негативный образ лидеров наиболее активных ОО. Они обвинялись в политической ангажированности, связи с американской и другими разведывательными службами, воровстве, расхищении средств, принадлежащих НКО. Против ряда руководителей известных организаций были возбуждены уголовные дела [103, с. 240], например пролив М. Маринича, В. Левоневского, А. Васильева, М. Воронца, Т. Протько.

В конце октября 2004 года регистрирующие органы предупредили НКО и партии о необходимости изменения юридических адресов объединений и их организационных структур, расположенных в жилых помещениях. Организации, например республиканское ОО «Таварыства беларускай мовы імя Ф. Скарыны», пытались обжаловать данное предупреждение в судебном порядке, ссылаясь на то, что они и их структуры были зарегистрированы до вступления в силу нормативных актов, устанавливающих запрет на размещение организаций в жилых помещениях. Однако ни одна жалоба не была удовлетворена. По оценкам Ассамблеи, пострадало более чем 200 организаций, имевших в качестве юридического адреса жилое помещение [9, с. 274]. 2004–2005 годы, в частности из-за введения данного требования, были отмечены

ликвидацией тысяч организационных структур демократических НКО. Такие организации, как ОО «Белорусская организация трудящихся женщин», РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет», ОО «Фонд имени Л. Сапеги» и др., из организаций с разветвленной территориальной структурой были вынуждены превратиться в цельные организации. Одновременно набоюдалось массовое создание местных структур прогосударственных ОО.

С конца 2003 года начали проводиться налоговые проверки ОО, получавших международную техническую помощь. Первоначально проверки коснулись лишь нескольких ОО — получателей помощи в рамках программы ТАСИС, первыми среди которых были РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет» и ОО «Воля да разьвіцьця». Однако в конце 2004 — 2006 году подобные проверки состоялись практически во всех НКО — получателях международной технической помощи в рамках программ ТАСИС, Детского фонда ЮНИСЕФ и других. К большинству организаций, например БСМДОО «Рада», ОО «Центр социальных инноваций», были применены финансовые санкции. Так, в 2004 году было принято решение о доначислении налогов и применении экономических санкций с денежных средств, полученных РПОО «Белорусский Хельсинкский комитет» в рамках программы ТАСИС. Одновременно управлением финансовых расследований Комитета госконтроля было возбуждено уголовное дело в отношении должностных лиц организации, закрытое только в марте 2006 года. В результате обращения организации в судебные органы за защитой своих прав, хозяйственный суд города Минска 23 июня 2004 года признал недействительным в полном объеме с момента принятия решение о применении экономических санкций. Однако в конце концов после продолжительной тяжбы и ряда обжалований суд признал обоснованными обвинения ОО в уклонении от уплаты налогов из средств и признал законными налоговые претензии и штрафы на сумму более 160 млн белорусских рублей (75 тыс. долл. США).

В 2005 году политика властей была направлена на дальнейшую дестабилизацию НКО. Помимо хорошо отработанной в предыдущие годы практики создания прогосударственных организаций,

а также начавшейся закрепляться практики создания государственно-общественных организаций, проводимая политика была направлена на внесение раскола в существующие НКО и превращения их в прогосударственные. Примером подобных действий является ситуация с ОО «Союз поляков на Беларуси». В результате прямого вмешательства регистрирующего органа в деятельность ОО в 2005 году в Беларуси стало действовать два Союза поляков — официальный и нелегальный. Что касается таких образований, как государственно-общественные объединения, то к середине 2006 года было зарегистрировано 4 подобных образований. В принципе, НКО, созданные или финансируемые государством, известны во всем мире. В отношении их используют термины «гонго» или «квази-НКО». Однако в отличие от белорусских аналогов такие организации, несмотря на «принадлежность» государству, обычно независимы от политического истеблишмента с точки зрения руководства организацией. В деятельности «гонго» соединяются функции и институциональные формы государства и организаций гражданского общества. Ключевым фактором, определяющим их способность содействовать социальному развитию и сотрудничеству между секторами, является степень их независимости от власти [78, с. 204].

В 2005 году было ликвидировано 68 ОО, в то время как зарегистрировано — 61. Основным направлением ликвидационной активности стали локальные ОО, небольшие региональные организации. Как обычно, судами было принято решение об удовлетворении всех исковых заявлений. По мнению Министерства юстиции, это свидетельствует о его «взвешенной объективной позиции в данной сфере деятельности» [75].

Во второй половине 2005 — начале 2006 года из-за изменений законодательства прошла фактическая перерегистрация всех белорусских фондов. До июля 2005 года в белорусской ситуации отказов в регистрации, массовой ликвидации и контроля за деятельностью ОО на протяжении трех лет фонды являлись наиболее удобной организационно-правовой формой НКО. Именно через создание фондов в основном легализовали свою деятельность принудительно ликвидированные ОО (например, Брестское об-

ластное ОО «Центр поддержки гражданских инициатив “Вежа”», Гродненское областное ОО «Ратуша» и т. д.). После появления Указа Президента № 302 и введения необходимости приведения уставов фондов в соответствие с новыми требованиями законодательства количество зарегистрированных фондов сократилось, равно как и сократилось количество желающих регистрировать данную форму юридического лица. По инициативе управлений юстиции в судебном порядке были ликвидированы такие фонды, как фонд «Наша Вежа», Инновационный фонд правовых технологий, являвшийся правопреемником деятельности ОО НОПИ.

С начала 2006 года ведется несколько уголовных дел в отношении деятельности незарегистрированных НКО. В августе 2006 года Беларусь получила первый пример привлечения активистов ОО к уголовной ответственности за деятельность незарегистрированной гражданской инициативы «Партнерство». Четыре активиста данного ОО были приговорены к лишению свободы на срок от шести месяцев до двух лет [117, с. 88]. Осужден на полтора года лишения свободы за участие в деятельности незарегистрированной организации также лидер «Молодого Фронта» Дмитрий Дашкевич, активист «Молодого Фронта» Эдвард Зеленков был приговорен к штрафу. Активисты ОО «Центр поддержки молодежных инициатив “Гарт”» получили предупреждение о необходимости прекратить противоправную деятельность. Несколько возбужденных уголовных дел было прекращено. Необходимо отметить, что первоначально к административной, а впоследствии к уголовной ответственности за участие в деятельности незарегистрированных НКО привлекались активисты политизированных объединений.

В то же время в 2006 году политика государства в отношении НКО начинает приобретать некоторую видимость либерализации. Так, процесс регистрации изменений и дополнений, вносимых в уставы ОО и их союзов в связи с изменением законодательства, прошел успешно, практически все уставы были перерегистрированы.

17 октября 2006 года на заседании Комитета по правам человека ООН были приняты соображения относительно нерегистрации в стране Правозащитного ОО «Хельсинки XXI» (CCPR/

C/88/D/1039/2001 25 October 2006), 31 октября 2006 года — относительно принудительной ликвидации Гомельского областного ОО «Гражданские инициативы» (CCPR/C/88/D/1274/2004 10 November 2006). В том и другом случаях Комитетом по правам человека установлены нарушения Республикой Беларусь пункта 1 ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Комитет предложил Беларуси в течение 90 дней предоставить информацию о мерах, принятых во исполнение соображений Комитета и опубликовать соображения Комитета [98]. Никаких мер по устранению нарушений правительством Беларуси предпринято не было, соображения Комитета не были опубликованы.

Таким образом, политика властей в 2001–2006 годах была направлена на ужесточение контроля за деятельностью НКО, сокращение их числа. Такое сокращение, в отличие от 1999 года, производилось не с помощью перерегистрации, а путем ликвидации организаций, вынесения отказов в регистрации, изменения условий существования НКО. Как и в предыдущий период, наблюдается четкая тенденция изменения политико-правовых условий в отношении НКО накануне электоральных кампаний. Наряду со все увеличивающимся числом прогосударственных организаций, вносится раскол в среду НКО, а также вводится новая организационно-правовая форма — государственно-общественные объединения. Политика властей в этой сфере не является стабильной, наряду с попытками создания видимости либерализации условий для НКО наблюдаются ярко выраженные тенденции их ухудшения.

## 3.3. Влияние государственной политики на развитие белорусских НКО (2001–2006 гг.)

Новый период во взаимодействии сектора НКО и власти можно отсчитывать с 2001 года, когда в ходе вторых президентских выборов произошло открытое столкновение сектора НКО (политизированного и изолированного от общества) и структур авто-

ритарной власти. В ходе выборов многие НКО приняли участие в общественных действиях, направленных на поддержку демократической альтернативы. Примечательно, что в преддверии выборов 2001 года наиболее успешными и приоритетными для НКО действиями политического характера были коллективные действия в форме «неполитических» гражданских кампаний, осуществляемые коалициями НКО (в том числе мобилизационная кампания, реализованная в основном молодежными организациями, кампания по наблюдению за ходом избирательного процесса, информационная кампания по проблеме политически мотивированных похищений людей). Что касается непосредственно политических действий НКО, выраженных в проведении агитационной кампании одного из демократических кандидатов и участии в широкой демократической коалиции, то эта деятельность была малопривлекательной для большинства НКО и не затронула большей части их политизированного сегмента.

Тем не менее в целом участие НКО в кампании 2001 года следует признать достаточно активным. В этих процессах проявил себя сегмент политизированных НКО, сформировавшийся в предыдущий период, рассматриваемый в настоящей работе. Очевидно, что в значительной степени дальнейшие репрессивные действия властей по отношению НКО и новые законодательные ограничения для их деятельности были обусловлены стремлением не допустить усиления тех общественных структур, которые могли бы в будущем реально повлиять на избирательные процессы. В стране начался новый этап политического развития, связанный с консолидацией авторитарного режима в его устойчивой форме. Дальнейшее сосуществование «параллельного общества» и авторитарного режима было невозможным — в рамках укрепления режима личной диктатуры государству было необходимо ликвидировать потенциальный источник дестабилизации. Осуществлялось это методами, изложенными в предыдущих подразделах настоящего раздела. Для этого этапа были характерны новые нормы взаимодействия власти и НКО, которые проявляются уже в ходе жесткой кампании 2001 года и окончательно складываются в период с 2003 по 2005 год в ходе подготовки к

конституционному референдуму и в преддверии третьих президентских выборов. В целом государство стало силой, открыто противостоящей сектору НКО.

В этих условиях по-новому проявляется тенденция к политизации в деятельности НКО. **Дальнейшая политизация НКО** имела свои объективные причины, обусловленные стремлением НКО добиться эффективности своей собственной деятельности. Такая эффективность для многих организаций была неразрывно связана с возвращением Беларуси на демократический путь развития: многие НКО стали соотносить свою работу не с достижением своей уставной цели, но с первоочередной задачей изменения политического режима. Поляризация сектора по политической принадлежности и в целом активное участие в политических процессах стало лейтмотивом функционирования белорусских НКО в период с 2001 по 2006 год. Наибольшее преимущество политизированных НКО является, возможно, и самой большой их проблемой: чрезмерное фокусирование на сверхнациональных задачах (изменение режима) в процессе стратегического планирования у большинства демократических НКО существенно затрудняет планирование реализации менее масштабных проектов (местного уровня либо узкой направленности) [145].

Что касается возможности НКО влиять на формирование государственной политики традиционным для НКО образом, то практически невозможно привести примеры такого позитивного влияния либо удачного лоббирования на национальном уровне в данный период («организации не влияют на государственную политику даже в вопросах, затрагивающих их интересы» [8, с. 69]. Даже наиболее масштабные гражданские кампании если и приводили к социальным изменениям, то они были далеки от намеченной цели и чаще всего были незначительны, как в случае кампании против ужесточения законодательства о религиозных организациях [77]. НКО оказались исключены из процесса принятия государственных решений и лишены возможности выполнять свою основную функцию — представление интересов различных групп общества во взаимоотношениях с государством, что, в свою очередь, снижает потенциал гражданского общества

и тормозит его развитие. По мнению И. Белой, это произошло по причине разности целей, преследуемых государством и белорусскими НКО [8, с. 8]. Таким образом, ангажированность НКО в большую политику, взявших на себя функции политических партий, была объективно обусловлена закрытостью государственной власти и невозможностью влияния на государственную политику на входе политической системы.

В парламентских выборах 2004 года (совмещенных с референдумом) и местных выборах 2003 года участие НКО было минимальным. Можно отметить лишь успех некоторых НКО на местных выборах 2003 года, когда ряд деятелей третьего сектора, основываясь на опыте развития местных сообществ и успешных гражданских кампаниях локального масштаба, сумели попасть в местные советы 24-го созыва (на тот период электоральные кампании этого уровня еще не так жестко контролировались центральной властью). Те выборы стали не самым эффектным, но, вероятно, самым эффективным примером воздействия НКО на политические электоральные процессы. Однако развития этого успеха на национальном уровне не произошло.

Участие НКО в действиях, связанных с участием в выборах Президента в 2006 году отличалось от участия в предыдущих президентских выборах. Основываясь на опыте 2001 года, часть НКО сознательно поставили перед собой политические задачи, стремясь переиграть политические партии на оппозиционном поле. Так, единым кандидатом от оппозиции стал представитель неправительственного сектора, кампания наблюдения стала миссией специально созданной гражданской инициативы «Партнерство», структуры Ассамблеи и местные ресурсные центры оказались ангажированы в агитационную кампанию либо в своеобразные мобилизационные мероприятия, целью которых было не привлечение граждан на избирательные участки, но их ангажирование в уличные протестные действия (такие кампании, как «За свабоду» и «Хопіць»).

**Деполитизация НКО** в рассматриваемый период также имеет свои отличия от процессов, наблюдаемых во второй половине 1990-х. Если ранее для сохранения политически нейтрального

статуса НКО было достаточно не вмешиваться в электоральные процессы и не участвовать в партийных коалициях, то теперь от них требуется деятельностная демонстрация лояльности: участие в государственных мероприятиях, сотрудничество с прогосударственными НКО и органами власти, занятие «разрешенными» видами деятельности.

**Кооперация НКО.** Сообщество НКО, как отмечалось в настоящей работе, уже с 1990-х годов имело опыт деятельности координирующих структур: такие зонтичные организации, как Ассамблея и БСМДОО «Рада», объединившие в своих рядах по формальному признаку ОО различных направлений деятельности, интересы и ценности которых не всегда совпадали. С ужесточением политического режима возможности для сотрудничества в рамках данных зонтичных организаций становились все более ограниченными. Для многих ОО такое взаимодействие в отстаивании интересов сектора превращалось в формальность либо в помеху для своей уставной деятельности. В том числе это было обусловлено тем, что государственная политика не допускала легального существования подобных структур: было отказано в регистрации Ассамблеи и ОО «Белорусская ассоциация ресурсных центров», за активизацией деятельности БСМДОО «Рада» последовали экономические санкции, а затем и ликвидация союза. В этих условиях появляются новые более неформальные механизмы кооперации НКО с общими интересами: координирующие структуры для согласования действий и выработки совместных стратегий развития либо направленные на решение конкретной общей проблемы.

При этом приоритет отдается реальной координации действий, а не созданию формальных союзов. Весной 2001 года организации абсолютно разной направленности (правозащитная, женская, экологическая, социальные), объединив ресурсы, объявили о начале Гражданской инициативы «Диалог», направленной первоначально на приостановление и отмену Декрета № 8, а впоследствии на принятие закона о благотворительной деятельности [19]. Возникают инициативы по созданию неформальных объединений краеведческих, экологических НКО, организаций, занимающихся региональным развитием, активно взаимодейству-

ют просветительские НКО в рамках Ассоциации гражданского образования. Правозащитные организации проводят в 2004 году Форум правозащитников Беларуси и в дальнейшем пытаются координировать свою деятельность, в частности при согласовании планов (в том числе в просветительской сфере в рамках Белорусской школы прав человека). Кампания защиты интересов НКО в сфере изменения законодательства была реализована в 2003–2005 годах под девизом «Наша солидарность». НКО в сотрудничестве с другими партнерскими организациями могут успешно решать некоторые вопросы местного уровня, не прибегая к помощи властей. Создавая временные коалиции и обращаясь к проблемам и интересам простых граждан, НКО способны завоевать доверие местных сообществ и внести определенный вклад в решение их проблем, на локальном уровне, поскольку местные лоббистские инициативы, самоорганизованные группы, группы локальных интересов и местные сообщества пользуются наибольшим доверием населения. Через подобные инициативы НКО имеют возможность влиять на процесс принятия политических решений, однако только лишь через подготовку политических повесток дня, а не решение проблем.

Организация совместных гражданских кампаний, особенно на локальном уровне, становится в этот период приоритетным направлением для работы НКО [77].

Таким образом, в рассматриваемый период белорусские НКО под давлением властей переходят к более неформальным механизмам взаимодействия, которые приходят на смену формальным структурам.

**Делегализация НКО** при консолидации авторитарного режима отличается от предыдущего периода. В отличие от прежних отказов в регистрации и ликвидаций, организации в большинстве случаев продолжали деятельность, несмотря на запрет. Только часть из них смогла зарегистрироваться заново, почти всегда не в форме ОО, а в форме фондов, как ОО НОПИ, Брестское областное ОО «Центр поддержки гражданских инициатив “Вежа”», или в форме учреждений (ОО «Молодежный информационный центр» и представительство Фонда Евразия). Большинство же за-

прещенных НКО продолжали действовать нелегально под угрозой административной ответственности, а с конца 2005 года — под угрозой уголовной ответственности. Появилась тенденция создания белорусских НКО, зарегистрированных в иностранных государствах, особенно проявившаяся после 2003 года в результате проводимой политики государства по ликвидации ОО. Так, в Литве был зарегистрирован Правозащитный альянс Беларуси, в Польше — Белорусское Шумановское общество, в Украине — Фонд развития правовых технологий.

Общественная активность в данный период все более находит новые формы реализации. Помимо уже существующих НКО эти новые структуры ввиду неблагоприятного правового климата чаще всего отказываются от формализации и действуют неформально даже тогда, когда они перерастают уровень обычных grassroots инициатив. Наиболее заметными действиями в сфере НКО в рассматриваемый период были **гражданские кампании** как политизированного, так и неполитического характера. Для многих общественных инициатив выбор формата гражданской кампании как неформального способа совместной деятельности был обусловлен невозможностью зарегистрировать ОО, а впоследствии и любую иную форму НКО. Например, в форме гражданской кампании действовали локальные группы («За ўратаваньне мэмарыялу Курапаты»), общенациональные специализированные группы (инициатива за альтернативную службу, за свободу вероисповедания), общенациональные социальные («Зробім лепш») и мобилизационные («Выбирай!») кампании [137].

Следствием неблагоприятной государственной политики стала **деформация взаимоотношений НКО с донорскими организациями**. Несмотря на ограничение получения зарубежного финансирования и практически полную его делегализацию, сохранялась зависимость многих НКО от зарубежных доноров. За редким исключением, все сколько-нибудь значительные средства некоммерческого сектора либо выделены с санкции государства, либо имеют незаконное происхождение. Произошло уменьшение числа грантодающих организаций для НКО, что обусловило возросшую роль организаций-посредников и лиц, контролирующих

выделение зарубежных грантов, повысило ценность личной коммуникации с зарубежными фондами. Государственная политика, направленная на ограничение поступления финансовых ресурсов в белорусский общественный сектор, обусловила уход многих фондов из Беларуси и концентрацию финансовых ресурсов в руках немногих доноров.

В указанный период белорусские **НКО теряют публичный характер деятельности**, в том числе и в связи с ограничением получения иностранной безвозмездной помощи. В силу нелегального характера финансирования в деятельности многих НКО практически исчезла внутренняя прозрачность бюджета и отчетность перед собственными членами, их деятельность становится непубличной и закрытой от общества. НКО, получая нелегальное финансирование, лишены возможности проводить публичные мероприятия с широким информированием общественности, ограничены в выпуске печатных материалов.

Эти процессы могут быть проиллюстрированы материалами, полученными в ходе социологического исследования, проведенного аксиометрической лабораторией «Новак» по заказу Вестминстерского фонда в поддержку демократии с 19 по 27 апреля 2006 года. Исследователи, оценивая количественные и качественные показатели (соответственно, данные опроса экспертов и данные общенационального опроса общественного мнения), отмечают, что действующая власть и подавляющее большинство белорусов априори расценивают независимую гражданскую деятельность как оппозиционную. Основной причиной является тот факт, что белорусские граждане имеют весьма смутное представление о том, чем в действительности являются НКО и на основе каких принципов они работают [145]. 69,4% опрошенных ничего не известно о деятельности гражданского общества (НКО) в своем регионе. Наиболее осведомленными в данном отношении оказались жители Гомельской области (39,2%), в то время как среди минчан этот показатель составил всего лишь 16,3% (при том, что именно в Минске наблюдается наибольшая концентрация ОО на душу населения) [62]. Данные результаты свидетельствуют о крайне низкой представленности НКО на местном уров-

не. Государственная пропаганда культивирует крайне негативный образ любой деятельности, неподконтрольной государству. Нередки случаи, когда лидер НКО более известен среди населения, нежели организация, которую он возглавляет, и в силу этого эффективность гражданской деятельности обычно оценивается сквозь призму социальной активности отдельных лидеров. В условиях нелегальной деятельности многие НКО вынужденно позиционируют свою активность с личностью лидера организации, что представляется для них максимально возможным на сегодня уровнем публичности [145].

**Создаваемые и направляемые государственной властью НКО** (не только в организационно-правовой форме государственно-общественных объединений, но и в форме обычных ОО) стали в указанный период важным игроком в общественном секторе. В рассматриваемый период подобные действия со стороны государства становятся более эффективными по сравнению с практикой конца 1990-х и приводят к созданию реально действующих подконтрольных структур, канализирующих общественную активность в безопасном для властей русле. В этот период такие организации, как БРСМ (бывший БПСМ, реформированный путем слияния с БСМ), начинают реально играть роль действенных общественных структур. В условиях репрессий против независимых НКО контролируемые властью общественные структуры начинают привлекать к себе реальные инициативы граждан, допуская их существование при формальном признании лояльности к существующей власти. Если в предыдущий период процессы регистрации независимых и прогосударственных структур шли параллельно, то с 2001 года происходит вытеснение независимых от государства НКО их государственными субститутами. Государственная власть инициирует расколы в НКО либо иным путем берет под непосредственный контроль те организации, которые демонстрируют самостоятельность либо представляют угрозу для интересов государства (Союз поляков на Беларуси, Союз писателей).

Обобщая материал, изложенный во третьем разделе, можно сделать следующие выводы: в период с 2001 года государственная

политика была направлена на дальнейшее ограничение правовых возможностей для деятельности НКО. Отказы в регистрации ОО и широкое применение практики ликвидации нежелательных для власти НКО, фактический запрет на легальное получение зарубежного финансирования на деятельность для большинства НКО в сочетании с искоренением возможностей для получения внутреннего финансирования вытеснили белорусские НКО из правового поля и привели к деформации сектора. В этих условия происходит поляризация НКО по критерию поддержки либо неподдержки существующей власти и дальнейшее уничтожение источников несанкционированной гражданской активности. Демократическая часть общественного сектора все более и более политизируется, что препятствует эффективному решению задач, непосредственно стоящих перед НКО Беларуси.

# Выводы

Материалы проведенного исследования свидетельствуют о том, что в период с 1996 по 2006 год развитие белорусских НКО происходило под существенным влиянием государственной политики регулирования НКО, которая реализовывалась через развитие нормативно-правовой базы и правоприменительных практик. При этом во многих случаях практика государственного регулирования в виде действий органов государственной власти (органов юстиции, налоговых органов, органов прокуратуры и Министерства внутренних дел) в отношении конкретных НКО и сообщества НКО в целом не основывалась на нормах законодательства. Зачастую законодательные инициативы не вносили ничего нового в реальные взаимоотношения НКО и государственных органов, лишь легитимизируя те практики, которые к этому моменту уже являлись устоявшимися. Таким образом, неправовой характер белорусского политического режима отрицательно влияет на стабильность статуса НКО, затрудняет предсказуемость ситуации в общественном секторе и делает невозможным долгосрочное планирование деятельности в некоммерческой сфере.

Белорусская практика регулирования НКО не соотносится с международными стандартами регулирования в некоммерческой сфере. При этом если в период формирования и укрепления авторитарных тенденций в белорусском обществе политико-правовые отношения между НКО и властью хоть и были далеки от идеальных, но в целом оставляли возможность для деятельности НКО в ее общепринятом понимании, то в период консолидированного авторитарного режима возможности для работы НКО становятся минимальными, а сами НКО подвергаются функциональной деформации и утрачивают свои сущностные черты.

В целом на данный момент белорусская практика регулирования НКО не соответствует общепринятым мировым, в том числе европейским, стандартам.

В значительной степени в силу продемонстрированных в исследовании неблагоприятных внешних условий для деятельности сектора НКО в Беларуси отечественное гражданское общество не может выполнять функции, которые гражданское общество выполняет в иных странах, переживающих период трансформации от авторитаризма к демократии. На примере Словакии мы наблюдаем, как благоприятные условия для деятельности НКО создают политические институты, которые могут быть препятствием для возврата элементов авторитарного правления. Пример Словакии достаточно характерен для региона ЦВЕ, однако белорусская практика отхода от международных стандартов регулирования НКО, вмешательства и необоснованных ограничений для общественной некоммерческой деятельности не дает возможности сформировать на основе НКО эффективных препятствий против возврата к авторитаризму.

В целом рассмотренная политика государственного регулирования НКО в Беларуси была направлена на минимизацию влияния НКО и его изоляцию от общества. Можно сделать вывод о том, что эта политика после 2001 года была направлена на ликвидацию только формирующегося гражданского общества и возврат к противоположной модели атомизированного общества, характерной для советского строя. Немногочисленные примеры позитивного воздействия правовых норм, благоприятных для НКО, чаще всего неустойчивы и нейтрализуются общим ограничительным механизмом для реализации свободы ассоциаций.

В ходе исследования установлено, что результатом государственной политики в период с 1996 по 2000 год стала политизация белорусских НКО и таким образом репрессивные практики со стороны государственной власти в некоторой степени привели к противоположному результату: вместо ожидаемого отхода НКО от политической деятельности (в ее узком понимании) произошло включение НКО в политические процессы на стороне демократической оппозиции. Деятельность организаций из различ-

ных сфер была направлена на изменение политического режима страны. Подобная политизация нашла свое проявление в гражданских кампаниях, связанных с выборами Президента в 2001 году, когда многие организации деятельностно поддерживали демократического кандидата либо иным образом связывали свою работу с обеспечением его победы на выборах. Деполитизация НКО в этот период не являлась доминирующей тенденцией, однако уже тогда некоторые НКО выбирают демонстративный отход от деятельности, связанной с политикой и влиянием на политические процессы, как стратегию собственного выживания в неблагоприятных условиях. Уже в этот период начинают проявляться последствия изоляции НКО от общества.

В дальнейшем, с 2001 года, указанные тенденции сохраняются, приобретая при этом новое качественное наполнение. Давление властей и репрессивные практики приводят к тому, что в секторе НКО наблюдается очевидная поляризация по политическому признаку. Перед лицом многочисленных ликвидаций, ограничения возможности получения легального финансирования, репрессий против активистов многие НКО вынуждены либо отказываться от своей повседневной деятельности в пользу малозначимых и формальных проектов, либо открыто связывать свою деятельность с демократической оппозицией, теряя в массовом сознании свое отличие от политических структур. В этот период возрастает роль прогосударственных НКО, созданных по инициативе государства либо перешедших под контроль государственной власти правовым либо внеправовым путем. Субституты гражданского общества начинают претендовать на главенствующее место в некоммерческом секторе. Однако наблюдаемое вытеснение НКО из правового поля и их делегализация не приводят к приостановлению их деятельности: НКО ищут любые возможности для продолжения работы в той или иной степени законности, а в некоторых случаях сознательно идут на неподчинение правовым нормам. Реакцией государственной власти на подобную практику становится ужесточение репрессий, достигающих своего максимума в 2006 году с введением уголовной ответственности за деятельность незарегистрированных ОО и вынесением

обвинительных приговоров ряду общественных активистов за сам факт работы в незарегистрированной НКО.

В этот период происходят дальнейшая маргинализация и изоляция белорусских НКО от белорусского общества в целом, что также было в значительной степени обусловлено государственной политикой. Многие НКО сознательно утрачивают характер публичных общественных институтов, что не способствовало общественному доверию к НКО. В целом подобные процессы, наблюдаемые в среде белорусских НКО, обусловлены не стремлением эффективно реализовать свою миссию и достичь поставленных перед НКО целей, а необходимостью обеспечить сохранение самого института НКО в общественной системе, пусть даже ценой утраты ими своих непосредственных функций. Этот вывод мы считаем справедливым как для сектора белорусских НКО в целом, так и для каждого конкретного НКО в отдельности.

Таким образом, направленность государственной политики на ограничение влияния НКО на белорусское общество привела к расколу сектора по признаку политической лояльности, делегализации многих НКО, уменьшению значимости общественной деятельности НКО в глазах белорусского общества.

Теоретическое значение работы состоит в выработке новаторской методологии исследования белорусских НКО через применение комбинированного метода политико-правового анализа для исследования взаимодействия государства и НКО в рамках развивающейся авторитарной системы власти. В этом состоит методологическая ценность работы. Использование правовых и политических подходов в рамках исследования позволило продемонстрировать взаимообусловленность государственной политики и тех процессов, которые происходили на протяжении десяти лет в сфере белорусских НКО.

Полученные в ходе исследования результаты могут быть использованы при планировании деятельности белорусских органов государственного управления в условиях либерализации политического режима и возвращения Беларуси на путь демократического развития. Знания о процессах взаимодействия авторитарной власти и НКО, о последствиях существующей госу-

дарственной политики в отношении НКО позволят в дальнейшем эффективно преодолеть негативные последствия деформации гражданского общества. Ключевым в этом отношении будет переориентация государственной политики с существующей модели вмешательства и контроля за НКО на модель невмешательства и сотрудничества между государством и НКО на основе имеющихся международных стандартов регулирования НКО. В дальнейшем именно на основе международных стандартов регулирования НКО смогут стать самостоятельным политическим актором, способным выполнять функцию гаранта от возобновления авторитарных тенденций в белорусском обществе.

В рамках данного исследования выявлены значительные пробелы, имеющиеся в существующем массиве исследований белорусского некоммерческого сектора. Так, явно недостаточной представляется кодификация данных о развитии белорусских НКО в период до второй половины 1990-х годов, имеются серьезные пробелы в фактическом описании развития правового регулирования НКО. История белорусского общественного сектора еще не написана, в научном отношении является крайне важным осуществление всеобъемлющего исторического исследования белорусского неправительственного сектора, которое могло бы включать в себя как обзор законодательного регулирования, так и обзор практики государственной политики в отношении НКО и обобщение политического взаимодействия государства, НКО и общества в целом.

Несмотря на то что в ходе данной работы был рассмотрен ряд исследований, констатирующих практическую невозможность влияния белорусских НКО на процесс принятия государственных и иных значимых для общественности решений, вопрос о взаимоотношении государства и НКО не представляется столь однозначным. Полученные в ходе исследования результаты свидетельствуют, что государственная политика в определенных случаях является ситуативной и представляет собой реакцию на процессы, происходящие в обществе и, в том числе, в сфере деятельности НКО. Более того, зачастую действия властей обусловлены активностью самих НКО, что мы наблюдаем при анализе

предвыборного взаимодействия этих двух субъектов. Таким образом, следующим шагом в развитии затронутой проблематики взаимодействия государства и НКО может стать анализ выработки политических решений в сфере регулирования НКО, в том числе процесса постановки проблем, выработки и согласования проектов политических решений, их реализации и контроля за исполнением. Недостаток эмпирической информации о процедуре принятия политических решений в рамках белорусского государственного аппарата может быть восполнен применением разработанных в рамках данного исследования методов политико-правового анализа.

# Список литературы и источников


1. *Агляд-Хроніка парушэнняў правоў чалавека ў Беларусі ў 1999 годзе*. Мінск: Б. и., 2000. 130 с.
2. АЛМОНД, Г.; ВЕРБА, С. Гражданская культура и стабильность демократии (главы из книги). *Полис.* 1992. № 4. С. 122–134.
3. АСТРЕЙКО Н. Н. и др. Референдум и выборы в Палату представителей 2004 года. Факты и комментарии. М.: Можайск-Терра, 2004. 124 с. ISBN 5-7542-0121-4.
4. БАЛИК, Станислав; ПШЕЯ, Павел. *Переход к демократии — чешский опыт.* Б. м.: Центр по изучению демократии и культуры, 2006. 315 с. ISBN 80-7325-104-3.
5. *Беларуская палітычная сцэна і прэзыдэнцкія выбары 2006 году*. Пад рэд. Булгакава В.; Сіліцкі В. Вільня: «Інстытут беларусістыкі», 2007. 284 с. ISBN 978-80-86961-8.
6. *Беларусь. Третий сектор.* Под ред. П. Казанецкого. Варшава; Минск: Б. и., 1998. 130 с.
7. *Беларусь: нарушение академической свободы.* [онлайн]. Официальный сайт Human Rights Watch [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://hrw.org/russian/reports/belarus/1999/july.
8. БЕЛАЯ, И. *Место неправительственных организаций в процессе трансляции ценностей гражданского общества.* Маг. дис. … магистр гум. наук: 28.04.04. Европейский гуманитарный университет. Минск, 2004. 81 с.
9. *Белорусский ежегодник 2005: сборник обзорных и аналитических материалов по развитию ситуациии в Республике Беларусь.* Под ред. В. Костюковой. Вильнюс: Институт Беларуси; Наше мнение, 2006. С. 273–291.
10. Бяляцкі А. Двадцать год таму. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. 2002. № 2. С. 21–23. Тое ж. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. 2002. Травень. С. 24–26. Тое ж. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. 2002. Жнівень — верасень. С. 34.

11. БУГРОВА, І. Грамадзтва і палітыка. У: *Да дэмакратыі праз грамадзянскую супольнасць*. Пад рэд. П. Фенрыха, У. Роўды. Шчэцын: Б. и., 1999. С. 10–21.

12. БУЛГАКАЎ, В. Выбары прэзідэнта крэолаў. *ARCHE*. 2001. № 4 (18). С. 3–11. ISSN 1392-9682.

13. ВАСІЛЕВІЧ, Н. Славацкая надзея Беларусаў. *Палітычная сфера*. 2006. № 7. С. 129–132. ISSN 1819-3625.

14. ВАРАНЕЦ, М. Нацыянальна-патрыятычны рух беларускіх вайскоўцаў у канцы 1980-х — першай палове 1990-х гадоў. *Беларускі Рэзыстанс*. 2006. № 1 (3). С. 34–71.

15. *Взаимодействие Всемирного банка с организациями гражданского общества* [on-line]. Официальный сайт Всемирного банка. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/EXTRUSSIANCOUNTRIES/ECAINRUSSIANEXT/BELARUSINRUSSIANEXTN/0,,contentMDK:20236387~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:446752,00.html.

16. ВІТУШКА, А. Уплыў асацыяцыяў грамадзянаў на прыняцьцё палітычных рашэньняў: сусьветная і нацыянальная практыка. *Праўнік*. 2005. № 1. С. 166–173.

17. *Вклад молодежных организаций в становление гражданского общества в Беларуси*. Фонд имени Фридриха Эберта. М.: Б. и., 2006. 104 с.

18. *Все о выборах президента Беларуси*. [онлайн]. Интернет-рассылка. Выпуск 21. [просмотрено 11.05.2007]. Доступ через Интернет: http://subscribe.ru/archive/country.by.elections102001/200109/08210110.html.

19. ГАНЧАРОЎ, А. Грамадская ініцыятыва «Дыялог» vs Дэкрэт № 8. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. 2002. № 2. С. 24–26.

20. ГОЛЕНКОВА, З. Т. *Гражданское общество в России. Гражданское общество: теория, история, современность*: сборник статей. Отв. ред. З. Т. Голенкова. М.: Б. и., 1999. [онлайн]. [просмотрено 10.05.2007]. Доступ через Интернет: http://www.auditorium.ru/books/977.

21. *Гражданский кодекс Республики Беларусь* от 07.12.1998 г. № 218-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

22. *Декрет Президента Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Декреты Президента Республики Беларусь от 16 марта 1999 г. № 11 и от 16 ноября 2000 г. № 22»* от 17.12.2002 г. № 29.

Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

23. *Декрет Президента Беларуси «О некоторых вопросах гражданского судопроизводства»* от 15.04.2003 г. № 13. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

24. *Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирования и иных массовых мероприятий в Республике Беларусь»* от 07.05. 2001 г. № 11. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

25. *Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по упорядочению деятельности политических партий, профессиональных союзов и других общественных объединений»* от 26.01.1999 г. № 2. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

26. *Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи»* от 12.03.2001 г. № 8. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

27. *Декрет Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по совершенствованию порядка получения и использования иностранной безвозмездной помощи»* от 28.11.2003 г. № 24. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

28. *Декрет Президента Республики Беларусь «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании в Республике Беларусь»* от 05.03.1997 № 5. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

29. Декрет № 8 — продолжение следует. *Белорусская деловая газета.* 3 мая 2001. № 64.

30. ДРАКОХРУСТ, Ю. Зеркала белорусского аналитического сообщества. В: *Независимые исследования в независимой Беларуси: в борьбе за реальность*. Новосибирск: Водолей, 2004. С. 31–47.

31. *Европейские стандарты в области свободы объединений*: сб. науч. тр. Науч. ред. А. Вашкевич. Минск: Тесей, 2004. 192 с. ISBN 978-463-137-0.

32. *Ежегодный доклад Хьюман Райтс Вотч за 1997 год: Беларусь.* [онлайн]. Официальный сайт Human Rights Watch [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://hrw.org/russian/reports/cis/1997/exerpts/topic41.html.

33. Екадумава І. Сыстэма ўлады і сыстэма апазыцыі пасьля канстытуцыйнага крызісу 1996 году. У: *Беларуская палітычная сыстэма і прэзідэнцкія выбары 2001 году.* Минск: Аналітычная група; Варшава: IDEE. 2001. С. 162–179.

34. *Жилищный кодекс Республики Беларусь* от 22 марта 1999 г. № 248-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

35. *Загад міністра юстыцыі Рэспублікі Беларусь «Аб зацвярджэнні Правіл рэгістрацыі грамадскіх аб'яднанняў»* от 15.05 1995 г. № 108. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

36. ЗАГУМЕННОВ, Ю. Исследование гражданского общества Беларуси: методология и результаты. *Аналитический бюллетень Белорусской Ассоциации фабрик мысли.* 2003. № 3 (22). С. 20–27.

37. *Закон Республики Беларусь "Об общественных объединениях"»* от 04.10.1994 г. № 3254-XII. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

38. *Закон Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь по вопросу усиления ответственности за деяния, направленные против человека и общественной безопасности»* от 15.12.2005 г. № 71-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

39. *Закон Республики Беларусь «О внесении дополнения в Закон Республики Беларусь «Об общественных объединениях»* от 31.12.1995 г. № 3560-XII. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

40. *Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь»* от 29.11.1999 г. № 327-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

41. *Закон Республики Беларусь «О внесении дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам деятельности политиче-*

*ских партий и других общественных объединений»* от 26.06.2003 г. № 213-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

42. *Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь»* от 19.07.2005 г. № 36-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
43. *Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь по вопросам налогообложения»* от 08.01.2002 г. № 86-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
44. *Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь "О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании"»* от 07.08. 2003 г. № 233-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
45. *Закон Республики Беларусь «О выборах депутатов местных советов депутатов Республики Беларусь»* от 27.10.1989 г. № 2920-XI. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
46. *Закон Республики Беларусь «О выборах депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь»* от 23.12.1998 г. № 220-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
47. *Закон Республики Беларусь «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений в Республике Беларусь»* от 09.11.1999 г. № 305-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
48. *Закон Республики Беларусь «О налогах на доходы и прибыль»* от 22.12.1991 г. № 1330-XII. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
49. *Закон Республики Беларусь «О собраниях, митингах, уличных шествиях, демонстрациях и пикетировании в Республике Беларусь»* от 30.12.1997 г. № 114-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

50. *Закон Республики Беларусь «О республиканских государственно-общественных объединениях»* от 19.07.2006 г. № 150-З. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

51. ЗИКРАЦИЙ, С. Гранты за гранью закона. *Белорусский рынок*. 2001. № 12.

52. ІГНАТЬЄФФ, Майкл. Стаття-рецензія на книгу: Ernest Gellner. Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals. (London: Penguin, 1994). *Сучаснісць*. 1995. № 10.

53. КАЗАКЕВІЧ, А. «Толькі без палітыкі!!!». Сублімаваны трэці сэктар. *Асамблея. Часопіс грамадзкіх актывістаў*. 2003. Ліпень — жнівень. С. 31–32.

54. КАЗАКЕВІЧ, А. Беларуская сыстэма: марфалёгія, генеалёгія, фізіялёгія. *ARCHE*. 2004. № 4 (33). С. 51–85. ISSN 1392-9682.

55. КАРАМЫШАВА, І. *Прававое рэгуляваньне рэгістрацыі і перарэгістрацыі*. Пад рэд. У. Роўды. Мінск: Выканаўчае бюро Асамблеі дэмакратычных няўрадавых арганізацыяў, Беларускі ПЭН-цэнтар. 1999. 46 с.

56. КАРБАЛЕВІЧ, В. Палітычны апартэід. *Бюлетэнь беларускіх няўрадавых арганізацыяў*. 1999. № 2. С. 4.

57. КОЗУЛЬКО, Г. *Зеленый базар, или Почему белорусские экологи не поддержали акцию в защиту Беловежской пущи*. [онлайн]. Сайт «Беловежская пуща». [просмотрено 14.05.2007]. Доступ через Интернет: http://bp21.org.by/ru/art/a051014.html.

58. *Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека*. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

59. КОПТЕВ, А. В. *Античное гражданское общество. Проблемы эволюции общественного строя и международных отношений в истории западноевропейской цивилизации:* сборник статей под ред. Ю. К. Некрасова. Вологда: Русь, 1997. С. 11–30.

60. КОТИКОВ, А. *Группы интересов: особенности создания и деятельности*. Минск: Б. и., 1999. 120 с.

61. КРУПНИК, С.; МАЦКЕВИЧ, В. *Функциональная грамотность в системе образования Беларуси*. Минск: Академия последипломного образования, 2003. 125 с. ISBN 985-6643-57-0.

62. КУЗЬМЕНКОВА, Т. А. *Третий сектор в Беларуси: проблемы становления и развития* / The Third Sector in Belarus: Problems of Formation

and Development. Мозырь: ООО ИД «Белый Ветер», 2004. 100 [4] с. ISBN 985-486-234-8.

63. КУЛЕЙ, И. Брестский регион: социально-политический обзор. *Палітычная сфера*. 2005. № 5. С. 96–101.

64. ЛИПСКАЯ, Е. Н. и др. *Правовое положение общественных объединений в Республике Беларусь:* сборник авторских статей. Под. ред. Е. Н. Липской. Мозырь: Издательский Дом «Белый Ветер», 2001. 372 с. ISBN 985-447-425-9.

65. ЛЯХОВІЧ, А. Палітычны кантэкст напярэдадні парлямэнцкіх выбараў і рэфэрэндуму. У: *Найноўшая гісторыя беларускага парламэнтарызму*. Минск: Аналітычны грудок, 2005. С. 105–131. ISBN 83-916658-0-1.

66. МАНАЕВ, О. *Становление гражданского общества в независимой Беларуси.* Социологические опыты: 1991–2000. Минск: Филсерв плюс, 2000. 626 с. ISBN 985-6489-02-04.

67. МАРКУШЕВСКИЙ, Д. Свобода ассоциаций. В: *Права человека в Беларуси. Доклад РОО «Белорусский Хельсинкский комитет» о выполнении Республикой Беларусь Международного пакта о гражданских и политических правах.* Минск: РОО БХК, 2001. С. 96–106.

68. МАРТИНОВИЧ, В. Не то развивали. [онлайн]. *Информационно-аналитический еженедельник Белгазета.* 14.07.2003. № 26 (393). [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.belgazeta.by/20030714.26/020290140.

69. МАЦЕВИЛО, А. Е. САЦУК, О. А. *Вовлечение молодежных и детских НПО Беларуси в процесс принятия решений в сфере молодежной политики.* Программа TACIS «Развитие гражданского общества» для Беларуси. Минск: Б. и., 2002. 25 с.

70. МАЦКЕВИЧ, В. *Наброски к анализу третьего сектора.* [онлайн]. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://worvik.com/news/2005/10/20/101.

71. МАЦУЗАТА, Камітака. Рэжым Лукашэнкі як выспа папулізму ў акіяне аўтарытарнай палітыкі. *ARCHE*. 2005. № 4 (38). С. 89–112. ISSN 1392-9682.

72. МАЦЫВЕЛА, А. Маладзёвы рух Беларусі. Міты і факты. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. 2002. № 2. С. 5–9.

73. МЕЛЬНИК, В. А. *Политология*: учебник. Минск: Академия милиции МВД РБ, 1995. 368 с. ISBN 985-427-005-X.

74. МЕЛЬЯНЦОЎ, Д. Спантанныя групы ў паслявыбарчы перыяд. *Палітычная сфера*. 2006. № 7. С. 32–41. ISSN 1819-3625.

75. Министерство подвело итоги. [онлайн]. *Юстиция Беларуси*. 2006. № 2. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://justbel.info/2006-2/art6.htm.

76. МИХАЛОВСКИЙ, А. М.; ТОМАШЕВСКИЙ, К. Л. *Некоммерческие организации: правовые основы деятельности.* Минск: Изд-во Гревцова, 2007. 296 с. ISBN 978-985-6826-13-2.

77. *Наш посьпех:* зборнік мэтадычных матэрыялаў. Мінск: Асамблея дэмакратычных няўрадавых арганізацыяў, 2002. 31 с.

78. *Неправительственные организации: правовые подходы, международный опыт:* сборник статей. Сост. Е. Тонкачева и др. Минск: Медисонт, 2006. 364 с. ISBN 985-6530-31-8.

79. ОНДРУШЕК, Душан и кол. *Хрестоматия для некоммерческих организаций.* Братислава: Б. и., 2003. 312 с. ISBN 80-968934-6-7.

80. ПАНКОВЕЦ, З. Славацкі цуд. *Наша Ніва.* № 15. С. 12. ISSN 1819-1614.

81. *Перарэгістрацыя грамадзкіх арганізацыяў у Беларусі 1999.* Мінск: Асамблея дэмакратычных няўрадавых арганізацыяў, Б. г. 30 с.

82. *Политические партии: Беларусь и современный мир.* Чудаков М. Ф. и др. Минск: Тесей, 2002. 368 с. ISBN 985-463-051-X.

83. *Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь «Вопросы политических партий и других общественных объединений в Республике Беларусь»* от 03.02.1995 г. № 76. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

84. *Постановление Министерства экономики Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке регистрации проектов (программ) международной технической помощи в Республике Беларусь, а также контроля за их реализацией»* от 19.12.2003 г. № 246. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

85. *Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь «Об утверждении Правил оформления и рассмотрения документов, представляемых для государственной регистрации политических партий, профессиональных союзов, иных общественных объединений, а также постановки на учет и государственной регистрации их организационных структур»* от 01.12.2000 г. № 22. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

86. *Постановление Министерства юстиции Республики Беларусь «О некоторых вопросах создания общественных объединений и их сою-*

*зов (ассоциаций)»* от 13.09.2005 г. № 49. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

87. *Постановление Правления Национального банка Республики Беларусь «Об утверждении инструкции по организации контроля за использованием иностранной безвозмездной помощи в виде денежных средств»* от 27.06.2001 г. № 149. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
88. *Постановление Правления Национального банка «Об утверждении Инструкции по представлению отчетности по целевому использованию иностранной безвозмездной помощи в виде денежных средств»* от 30.09. 2004 г. № 150. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
89. *Постановление Совета Министров Белорусской ССР «Об организации Белорусского общества автомотолюбителей»* от 07.01.1976 г. № 3. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
90. *Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых мерах по реализации Указа Президента Республики Беларусь от 22 октября 2003 г. № 460»* от 2.11.2003 г. № 1522. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
91. *Постановление Совета Министров Республики Беларусь «О некоторых мерах по упорядочению наименований должностей руководителей организаций и сокращенных наименований юридических лиц»* от 16.05.2003 г. № 643. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
92. *Постановление Управления делами Президента Республики Беларусь «Об утверждении Инструкции о порядке регистрации, получения и использования иностранной безвозмездной помощи»* от 30.06. 2004 г. № 7. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
93. ПОТУПА, А. Правозащитное движение в Беларуси в свете саморекламы. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў.* 1998. № 7. С. 11–14.

94. ПОТУПА, А. Структуры гражданского общества в процессе тоталитарного реванша. [онлайн]. *Аналитический бюллетень Белорусских Фабрик Мысли*. 20.04.2001. № 12. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.wowdolls.com/asp/ru/articles/article_2001_04_1.htm.

95. *Права и обязанности общественных объединений в Республике Беларусь*. Под ред. Е. Салямовой. Минск: БРОО «Объединенный путь», 2002. 60 с.

96. *Права человека: сборник международных документов*. Варшава: Хельсинкский фонд по правам человека, 2002. 2-е изм. изд. 516 с. ISBN 83-87300-55-1.

97. *Правила оформления и рассмотрения документов, представляемых для государственной регистрации политических партий, профессиональных союзов, иных ОО, а также постановки на учет и государственной регистрации их организационных структур*, утв. министром юстиции 15.07.1999 г. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

98. *Право НПО*. [онлайн]. Сайт Фонда развития правовых технологий. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.lawtrend.org/ru/content/nko.

99. *Правозащита в Беларуси. Оценка внутренних угроз — путь к развитию*. [онлайн]. Сайт Фонда развития правовых технологий. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.lawtrend.org/ru/content/development/?lawtrendorg=743fe8c81d75bc8ba736b079b13f3277&lawtrendorg=743fe8c81d75bc8ba736b079b13f3277.

100. *Приказ Директора Департамента по гуманитарной деятельности при Президенте Республики Беларусь «Об утверждении инструкции о порядке регистрации, получения и использования иностранной безвозмездной помощи»* от 12.04.2001 г. № 44 од. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

101. *Приказ Министерства финансов Республики Беларусь «Об утверждении порядка финансирования Белорусского патриотического союза молодежи и его территориальных организаций»* от 04.08.1997 г. № 88. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

102. ПРОТЬКО, Т. *Роль организаций гражданского общества в выборах президента*. [онлайн]. Сайт РОО БХК. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ

через Интернет: http://www.belhelcom.org/index.php?option=com_content&task=view&id=118&Itemid=28.

103. ПРОТЬКО, Т. Развитие гражданского общества в Республике Беларусь в 2004 году: построение модели управляемой демократии. В: *Белорусский ежегодник 2004: сборник обзорных и аналитических материалов по развитию ситуации в Республике Беларусь в 2004 году*. Под ред. С. Наумовой. Вильнюс: Институт Беларуси; ОО «Социальные технологии»; Сайт «Наше мнение»; Аксиометрическая лаборатория «Новак», 2005. С. 239–311.

104. РАГАЧОЎ, З. Ці есьць арганізаваны маладзевы рух на Беларусі? *Контрфорс. Інфармацыйны бюлетэнь МГА «Гісторыка»*. 2004. № 1. С. 2–3.

105. *Разъяснение Министерства юстиции Республики Беларусь*. [онлайн]. Официальный сайт Министерства юстиции Республики Беларусь. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.minjust.by/news/p_comment.htm.

106. *Республиканские и международные общественные объединения*. [онлайн]. Інфармацыйны партал грамадскіх арганізацыяў Беларусі. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.ngo.by/ru/monitngo/dina/cae4ce321a557e43.html.

107. РОЎДА, У. Палітычныя функцыі няўрадавых арганізацыяў, альбо Яшчэ некалькі словаў аб «палітызацыі» трэцяга сэктару. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. № 6. (чэрвень). 1999. С. 4–6.

108. РОЎДА, У. Ці магчымыя ў Беларусі stunning elections? *Наша Ніва*. 2000. № 50 (207). ISSN 1819-1614.

109. РОЎДА, У. Чаму ў Беларусі не адбыліся stunning elections? *Наша Ніва*. 2001. № 42 (251). ISSN 1819-1614.

110. РОЎДА, У. Славацкі досьвед пераходу да дэмакратыі. *Супольнасьць*. 2001. № 1–2 (29–30). С. 22–26.

111. РОЎДА, У. Грамадзянская мабілізацыя. Славацкі досьвед пераходу да дэмакратыі. *Наша Ніва*. 2001. № 20 (229). ISSN 1819-1614.

112. РОЎДА, У. *Палітычныя ўмовы дзейнасьці трэцяга сэктару*. Мінск: Выканаўчае бюро Асамблеі дэмакратычных няўрадавых арганізацыяў, 1999. 56 с.

113. РУТКЕВИЧ, Е. Развитие идеи гражданского общества в истории социально-философской мысли. [онлайн]. *Ежегодник «Профессионалы за сотрудничество»*. Вып. 3. М.: Московский проект «Кеннан»; Книжный дом «Университет», 1999. 400 с. [просмотрено 20.05.2007]. Доступ через Интернет: http://www.prof.msu.ru/publ/book3/index.html.

114. САВКО, Ю. Громадські організації та їх вплив на суспільно-політичний процес сучасної України. [онлайн]. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: www.franko.lviv.ua/faculty/Phil/Visnyk/Visnyk6/23.doc.

115. САЙМОН, Карл В. Некоммерческий сектор: Основы регулирования. *Белорусская деловая газета.* № 476. 18 июня 1998.

116. *Свобода ассоциаций. Практика международной защиты.* Сост. Е. Тонкачева и др. Минск: Калектыўная абарона няўрадавых арганізацыяў, 2004. 144 с.

117. *Свобода выражения мнения, собраний и объединений: международно-правовые стандарты и законодательство Республики Беларусь.* Минск: Тесей, 2006. 168 с. ISBN 985-463-248-2.

118. СІДАРОВІЧ, А. Дзяржаўна-грамадскі сектар у беларускай палітычнай мадэлі. *Палітычная сфера*, 2006. № 7. С. 75–81. ISSN 1819-3625.

119. *Славацкая надзея: досвед дэмакратычных трансфармацый*. Пад рэд. Бутара М. и др. Брацiслава; Минск.: ООО «Невский простор», 2006. ISBN 5-94716-104-4.

120. СЛИЖЕВСКИЙ, О. Л. Юридические основания ликвидации общественных объединений. *Право Беларуси*. 2003. № 47 (71). С. 45–49.

121. СМАЛЯНКА, В. *Падаткаабкладаньне грамадзкіх аб'яднаньняў.* Минск: Выканаўчае бюро Асамблеі дэмакратычных няўрадавых арганізацыяў; ГА «Незалежнае таварыства прававых дасьледованьняў». 1999. 50 с.

122. СМОЛЯНКО, О. *Создание неправительственных организаций в Беларуси: правовые аспекты.* Минск: Калектыўная абарона няўрадавых арганізацыяў, 2005. 98 с.

123. *Сьведчаньні перасьледу беларускіх няўрадавых арганізацыяў.* Мінск: Калектыўная абарона няўрадавых арганізацыяў Беларусі, 2004. 91 с.

124. ТОНКАЧЕВА, Е. и др. *Право на объединение. Беларусь 1994–2004.* Минск: Независимое общество правовых исследований; Ассамблея НДА Беларуси, Б. г. 78 с.

125. *Указ Президента Республики Беларусь «Об утверждении Положения о порядке осуществления контроля за целевым использованием иностранной безвозмездной помощи»* от 28.11.2003 г. № 537. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

126. *Указ Президента «О внесении изменений и дополнений в Указ Президента Республики Беларусь от 22 октября 2003 г. № 480»* от 17.08.2005 г. № 382. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс].

ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

127. *Указ Президента Республики Беларусь «О государственной поддержке Белорусского патриотического союза молодежи»* от 09.07.1997 г. № 380. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

128. *Указ Президента Республики Беларусь «О государственной поддержке общественного объединения «Белорусский республиканский союз молодежи»* от 13.01.2003 г. № 16. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

129. *Указ Президента Республики Беларусь «О международной технической помощи, предоставляемой Республике Беларусь»* от 22.10.2003 г. № 460. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

130. *Указ Президента Республики Беларусь «О некоторых вопросах государственной регистрации общественных объединений и их союзов (ассоциаций)»* от 06.10.2006 г. № 60. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

131. *Указ Президента Республики Беларусь «О некоторых мерах по упорядочению деятельности фондов»* от 01.07.2005 г. № 302. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

132. *Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании порядка определения размеров арендной платы и передачи в безвозмездное пользование общественных, административных и переоборудованных производственных зданий, сооружений и помещений, находящихся в государственной собственности»* от 30.09.2002 г. № 495. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

133. *Указ Президента Республики Беларусь «О предоставлении и использовании безвозмездной (спонсорской) помощи»* от 01.07.2005 г. № 300. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

134. *Указ Президента Республики Беларусь «О республиканских государственно-общественных объединениях»* от 30.07.2003 г. № 335. Консультант Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс]. ООО ЮрСпектр, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.

135. ХАНТИНГТОН, С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М.: РОССПЭН, 2003. 368 с. ISBN 5-8243-0391-6.

136. ЧАВУСАЎ, Ю. Дзяржава і няўрадавыя арганізацыі. *Бюлетэнь Асамблеі няўрадавых дэмакратычных арганізацыяў*. Жнівень — верасень. 2002. С. 3–6.

137. ЧАВУСАЎ, Ю. Ліквідацыя — час актывізацыі. *Асамблея. Часопіс грамадзкіх актывістаў.* 2003. Лістапад. С. 34–37.

138. ЧАВУСАЎ, Ю. Беларускі грамадзянскі сэктар сёньня. [онлайн]. Сайт Маладая Беларусь. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://maladaja-belarus.org/spojrzenie_z_bialorusi.

139. ЧАВУСАЎ, Ю. *Грамадзкія аб'яднаньні: іх роля ў сучасным беларускім грамадзтве*. Аналітычная запіска па выніках нацыянальнага сацыялягічнага апытаньня. Мінск: Асамблея, 2006. 26 с.

140. ЧЕРНОВ, В. *Третий сектор в Беларуси: проблемы становления и развития.* — Минск; Гомель: ОО «Фонд "Открытое общество"»; ГООО «Гражданские инициативы». 2004. 15 с.

141. *Юстиция Беларуси*, 2004. № 2. [онлайн]. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://justbel.info/2004-2/art6.htm.

142. *Юстиция Беларуси*, 2005. № 2. [онлайн]. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://justbel.info/2005-2/art7.htm.

143. ЯГОРАЎ, А. Фэномэн незарэгістраванай арганізацыі. *Асамблея. Часопіс грамадзкіх актывістаў.* 2003. Лістапад. С. 4–5.

144. 1991–2006. Итоги от Владимира Ровдо. [онлайн]. *Газета «Салідарнасць»*. [просмотрено 12.06.2007]. Доступ через Интернет: http://gazetaby.com/index.php?sn_nid=6486&sn_cat=48.

145. *Belarus Civil Society Baseline Survey:* Key Conclusions and Recommendations Westminster Foundation for Democracy. Minsk, June 26. 2006. 6 p.

146. MALOVA, Dorina; RYBAR, Marek. Organized Interests. In: *Slovakia 2001. A global Report on the State of Society.* Bratislava, Institute for Public Affairs. 2002. P. 189–201. ISBN 80-88935-28-8.

147. PAJAS, P. Slovak Republic — Country Report. [онлайн]. Сайт Международного центра некоммерческого права. [просмотрено 13.06.2007]. Доступ через Интернет: http://www.icnl.org/knowledge/library/browseByLanguage2.php?s=275&np=13&language=English&subCategory=4&sort=&file=Slovakia%2Freport.pdf&file=Slovakia%2Freport.pdf.

148. ROUDA, U. Prospects of Belarusian Civil Society Development after the Ukrainian Revolution. In: *CDDRL Working Papers*. USA: Stanford University, 2005. 37 p.

149. ROUDA, U. The Third Wave, or Regime's Current Tactics in Dealing with Independent NGOs. In *Belarusian Review*. Highland Park, N. J.,USA. Vol. 15. № 4 (winter 2003). P. 9–11.

150. SANNIKOV, Andrei; KULEY, Inna. Civil Society and the Struggle for Freedom. In: *Prospects for Democracy in Belarus*. Washingrton; Bratislava: German Marshall Fund; Berlin: Heinrich Boll Foundation. 2006. P. 57–64. ISBN 80-969487-2-5.

151. SILITSKI, Vitali. Belarus Country Report. In: *Nations in Transit 2004. Democratization in East Central Europe and Eurasia*. Edited by Alexander Motyl; Amanda Schnetzer. New York; Washington: Freedom House; Rowman; Littlefield Publishers, 2004. P. 96–123. ISSN 1538-6309. ISBN 0-7425-3646-7.

152. WYGNIANSKI, Jan Jakub. RIT a filantropia. *Trzeci Sektor*. 2004. № 1. ISSN 1733-2265.

*Научно-популярное издание*

**Смолянко** Ольга,
**Чаусов** Юрий

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТАНДАРТОВ СВОБОДЫ АССОЦИАЦИЙ

Printed in EU